

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Rando Käsper

Eripensionid Eesti pensionisüsteemis ja nende põhiseaduspärasus

Magistritöö

Juhendaja: *dr iur* Gaabriel Tavits

Tartu
2019

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. EESTI PENSIONISÜSTEEMI ÜLESEHITUS	5
1.1. Pensionisüsteemi põhimõtted	5
1.2. Mitmesambaline pensionisüsteem	6
1.2.1. Esimene samm.....	6
1.2.2. Teine samm	7
1.2.3. Kolmas samm	8
1.3. Eripensionid	9
2. ERIPENSIONID EESTI PENSIONISÜSTEEMIS	14
2.1. Kaitseväelase pension	14
2.2. Politseiametniku pension	17
2.3. Prokuröripension	22
2.4. Teised eripensionid	24
3. ERIPENSIONITE MUUTMISE PÕHISEADUSPÄRASUS	30
3.1. Kaitseväelase pensioni muutmise põhiseaduspärasus	30
3.1.1. Õiguspärase ootuse riive.....	30
3.1.2. Võrdsuspõhiõiguse riive	32
3.2. Politseiametniku pensioni muutmise põhiseaduspärasus	37
3.2.1. Õiguspärase ootuse riive.....	37
3.2.2. Võrdsuspõhiõiguse riive	38
3.3. Prokuröripensioni muutmise põhiseaduspärasus	44
3.3.1. Õiguspärase ootuse riive.....	44
3.3.2. Võrdsuspõhiõiguse riive	44
3.4. Eripensionite tagamise lõpetamise alternatiiv	48
3.4.1. Pensioni staaži arvestamise üleminekuperioodi kehtestamine	48
3.4.2. Pensioni staaži arvestamise üleminekuperioodi põhiseaduspärasus	51
KOKKUVÕTE	56
SUMMARY (SPECIAL PENSIONS IN ESTONIAN PENSION SYSTEM AND THEIR CONSTITUTIONALITY).....	59
LÜHENDID.....	63
KASUTATUD ALLIKAD	64

SISSEJUHATUS

Pension (lad k *pensio*) on regulaarne rahaline väljamakse vanaduse, töövõimetuse ja toitja kaotuse korral. Pensionisüsteemi eesmärk on aidata inimestel pensionile minnes säilitada nende senine elustandard ja igakuine sissetulek. Arvestades asjaolu, et Eesti ühiskond on kiiresti vananev, siis on selge, et pensionid mõjutavad suure osa Eesti elanike sissetulekut ning sellest tulenevalt nende elukvaliteeti. Pensionisüsteemid peaksid olema võimelised täitma kohustust nii praeguste pensioniealiste isikute kui ka tulevikus nende isikute ees, kelle maksuraha eest praegustele pensionäridele pensioni makstakse. Kuna elanikkond on vananev, siis on hinnatud, et praegune pensionisüsteem ei ole jätkusuutlik.

Samal ajal on tavalisele pensionisüsteemile lisaks alates Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest erinevatele ametnikele ja teenistujatele tagatud õigus erandlikele sotsiaalsetele tagatistele. Neid sotsiaalseid tagatiseid võib nimetada ühise nimetajaga: eripension. Eripensionid seisavad hierarhias Eesti riikliku pensionisüsteemi kõrval.

Käesoleva töö ülesande püstitus seisneb eripensionide, nende kaotamise vajaduse ja põhiseaduspärasuse hindamisel. Eripensionide ja nende kaotamise põhiseaduspärasuse hindamisel on vaja hinnata Eesti Vabariigi Põhiseaduses¹ sätestatud põhimõtetega võimalikke vastuolusid. Riigikohus on öelnud, et seadus, mis on vastuolus põhiseadusest tulenevate põhimõtetega, on vastuolus ka põhiseadusega². Seega tuleb kehtiva õiguse muutmisel alati võtta arvesse ning tagada kooskõla põhiseaduses sätestatud põhimõtetega. Põhiseaduses sätestatud põhimõtted on väärtused ja alused, mis on välja töötatud selleks, et luua tagada seadusandlusele tunnetuslikud piirid. Need on ühiskonnas aktsepteeritud põhimõtted, millest ühiskonna liikmed igal ajal peaksid lähtuma. Teatud olukordades on põhiõiguste riivamine õigustatud, kuid see peab olema sisuliselt põhjendatud ning selle vajaduse hindamisel peab nähtuma, et paremat varianti eesmärgi saavutamiseks ei ole.

Eripensionide kaotamise vajalikkuse üle on arutatud juba aastaid. Riigikontroll on 2014. aastal esitanud soovitusi leida võimalus eripensionide kaotamiseks.³ 2018. aastal võeti vastu seadusemuudatus, millega korraldatakse ümber viimased eripensionid. Seaduse jõustumise ajaks on märgitud 2020. aasta. Erinevad eripensionide liigid on kaotatud erinevatel alustel.

¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2. § 10. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/633949>)

² RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94 (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=III-4/1-5/94>)

³ Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, Riigikontroll, 2014. (kättesaadav internetis: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2313/Area/21/language/et-EE/Default.aspx>)

Seega on käesoleva töö peamine eesmärk uurida, kas eripensionide regulatsioon on selliselt formuleeritud, et selle raames on arvesse võetud kõiki riivatavaid põhiseaduslikke põhimõtteid. Samuti on töö eesmärgiks uurida, kas on täidetud muudatuse eesmärgid ning sihtgruppide põhiõiguste tagamine.

Käesolev magistritöö on jagatud kolmeks peatükiks.

Esimeses peatükis on uuritud Eesti riiklikku pensionisüsteemi ning kuidas ja kus asetseb võrreldes riikliku pensionisüsteemiga eripensionisüsteem. Esmalt analüüsitakse riikliku pensionisüsteemi üldiseid põhimõtteid. Seejärel selgitatakse, millised on riikliku pensionisüsteemi astmed ja eripensionide liigid Eesti pensionisüsteemis ning avatakse nende olemus.

Teises peatükis analüüsitakse eripensionide liikide regulatsioone ja eesmärgi. Peatükis analüüsitakse detailselt viimase seadusemuudatusega ümber korraldatud eripensionide liike.

Kolmandas peatükis analüüsitakse kolme viimati muudetud eripensioni regulatsioonide põhiseaduspärasust. Selgitatakse välja, kas ja milliseid põhiõigusi eripensionide regulatsioonide muutmisega riivati ning kas riive oli igal erineval juhul põhiseaduspärane või mitte. Juhul kui riive ei olnud autori hinnangul põhiseaduspärane, siis on täiendavalt esitatud ettepanek, mis oleks olnud vähem põhiõigusi riivav. Lisaks otsitakse vastust küsimusele, miks seadusandja on otsustanud lahendada probleem sellisel viisil, nagu ta seda on otsustanud teha. Autori eesmärk on kolmandas peatükis hinnata ja jõuda järeldusele, kas seadusandja on eripensionide kaotamisel kasutatud meetmete puhul käitunud põhiseaduspäraselt ning vajadusel pakkuda välja alternatiivne lahendus. Alternatiivne lahendus peaks olema sisuliselt põhjendatud ning vähem põhiõigusi riivav, kui seadusandja poolt kasutusele võetud lahendusvariant.

Magistritöö koostamisel on allikatena kasutatud Riigikogu stenogramme, seaduseelnõusid, nende seletuskirju ja muutmisettepanekuid. Õiguslike hinnangute selgitamiseks ja põhjendamiseks on kasutatud erialast teoreetilist kirjandust, riiklike institutsioonide esitatud seisukohti, õigusakte ja nende seletuskirju ning Riigikohtu ja madalamate kohtuastmete praktikat. Probleemküsimusele vastuse leidmiseks on autor muu hulgas kasutanud ajaloolist, süsteemset ja võrdlevat uurimismeetodit.

1. EESTI PENSIONISÜSTEEMI ÜLESEHITUS

1.1. Pensionisüsteemi põhimõtted

Taasiseseisvunud Eesti pensionisüsteemi väljakujunemise või õigemini muutmise esimeseks sammuks oli eraldumine Nõukogude Liidu pensionisüsteemist. Liikumine iseseisva pensionisüsteemi poole hakkas tekkima 1990. aastal, kus eralduti Nõukogude Liidu pensionisüsteemist. Eesti Vabariigi pensioniseadusega 1991. aasta mais kehtestati uued pensionide arvutamise põhimõtted ja laiendati pensionisüsteemi subjektide ringi.⁴

1991. aastal kehtestati Eestis sotsiaalmaksu tasumise kohustus, millest hakati rahastama pensionide väljamakseid. Aasta hiljem seadustati võrdse määraga pensionid ning pension seoti miinimumpalgaga. 1993. aastal alustati vanaduspensionite eristamisega tööstaaži järgi. Samuti alustati pensioniea tõusuga, kuna pensionäride arv hakkas kasvama. Pensionisüsteemi reformimine muutus intensiivsemaks alates 1997. aastast, kui moodustati Sotsiaalkindlustusreformi komisjon.⁵

Pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks seati eesmärgiks luua kolmesambaline pensionisüsteem. Aasta pärast loodi vabatahtlike pensioniskeemide õiguslik raamistik ning kolmanda sambaga liitujatele maksusoodustuste kehtestamise õigused. 2000. aastal rakendus riikliku pensionikindlustuse seadus. Aastast 2002 hakkas toimima eelfinantseeritav kohustuslik kogumispensionisüsteem. 2010. aastal läbiviidud reformiga sätestati, et aastaks 2026 peab järkjärgulise vanuse tõstmise tulemusena saama üldiseks vanaduspensionieaks 65 aastat. Seni toimunud muutused Eesti pensionisüsteemis kätkevad endas peamiselt pensioniea tõstmist, süsteemi rahastamise- ning väljamaksmisega seotud tingimusi ning süsteemi efektiivsuse parandamist. Lühiajalises vaatluses on eeltoodud muutused vähendanud koormust pensionisüsteemile, kuid pikaajaline võimekus süsteemi toimimise suhtes ei ole garanteeritud.

Eestis on kasutusel kolmesambaline pensionisüsteem, kus esimene samm on riiklik pension, mis põhineb jooksva finantseerimise mudelil. Samba eesmärk on kaitsta inimesi kolme sotsiaalse riski eest, milleks on vanadus, töövõimetus ja toitjakaotus. Riiklik pensionikindlustus on tagatud kõigile Eesti elanikele rahvapensioni näol. Vanaduspension saamiseks on isikul kohustusliku tööstaaži pikkus vähemalt 15 aastat. Vanaduspension suurus sõltub nii baasosast kui isiku poolt tasutud sotsiaalmaksust. Peamiselt rahastatakse esimest sammast kogutud

⁴ L. Leppik. Eesti pensionisüsteemi transformatsioon: poliitika valikud ja tulemid. Analüütiline ülevaade 21; Tallinna Ülikool. Tallinn 2006, lk 9. (kättesaadav internetis: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/57907>)

⁵ L. Leppik. 2006. Transformation of the Estonian Pension System: Policy Choices and Policy Outcomes. Doktoritöö, Tallinn: Tallinna Ülikool.

sotsiaalmaksu arvelt. Tööandjad maksavad 33% töötaja palgast sotsiaalmaksuks, millest 13% läheb ravikindlustuseks ja 20% pensionikindlustuseks.

Teine samm on kohustuslik kogumispension, mis põhineb eelfinantseeritaval mudelil. Sammas on loodud vähendamaks vanaduspõlvega kaasnevaid riske. Tulevaste pensionide suurus sõltub tööajal tehtud sissemaksetest ning tehtud investeringute tootlusest. Teise sambasse saab sissemakseid teha üksnes palgatulult, üks osa finantseeritakse inimese poolt valitud fondi tema enese poolt (2%), teine osa riigi poolt (4%). Pärast 1983. aastat sündinutele on antud samm kohustuslik, enne sündinutele vabatahtlik. Teise samba kaudu makstakse pensioni välja annuiteedi põhimõttel. Kolmas samm tugineb samuti eelfinantseerimisel, tegemist on vabatahtliku kogumispensioniga. Selle samba puhul lasub isikul ainuvastutus tulevikus saadava pensioni suuruse puhul.

Pensionisüsteemid on kõige tähtsam hoolekande osa, mis on pidevalt allutatud nii suurematele kui väiksematele muutustele. Süsteemid on üle elanud märkimisväärsed arenguid viimastel aastakümnetel. Kõik reformid, mis puudutavad pensionisüsteeme, peavad olema kooskõlas eelnevalt toimunud muutustega. Tänapäeval pole ühtegi riiki, kus pensionisüsteemi võiks vaadelda kui iseseisvat üksust majandusest, demograafiast või teiste riikide süsteemidest. Pensionireformide võtmeküsimusi tuleb pidevalt üle vaadata ning seejärel rakendada koostöös teiste valdkondadega⁶. Et täita pensionisüsteemi eesmärki, milleks on kaitsta pensionäre elukvaliteedi halvenemise ning vaesumise eest, tuleb süsteeme reformida nii, et need oleksid tulemuslikud ning töökindlad tuleviku suhtes.

1.2. Mitmesambaline pensionisüsteem

1.2.1. Esimene samm

Eesti pensionisüsteem koosneb kolmest sambast. Sarnast pensionisüsteemi raamistikku kohtab mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis (nt Läti, Leedu, Rootsi, Suurbritannia, Iirimaa). Erinevate pensionisammaste osakaalus ja korralduses on olenemata sarnasest süsteemist riigiti palju sisulisi erinevusi.⁷

⁶ P. Halmosi, 2014. Transformation of the Pension Systems in OECD Countries after the 2008 Crisis. Public Finance Quarterly, 4, lk 468.

⁷ Tiit, E.-M., Leppik, L., Võrk, A., Leetmaa, R. (2004). Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. – PRAXISE Toimetised 14. – (kättesaadav internetis: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2004-EL-uhiste-pensionieesmarkide-moju-eesti-pensionisusteemile.pdf>)

Riikliku pensioni eesmärk on tagada vanaduspensioniiikka jõudnud, töövõimetutele või toitja kaotanud inimestele regulaarne igakuine sissetulek.⁸ Eesmärgi saavutamisel peaks ideaalstsenaariumi järgi inimesele säilima samaväärne elustandard, nagu tal oli enne pensioniiikka jõudmist.

Eesti pensionisüsteemi esimene samm tähistab riiklikku vanaduspensionii, ning seda makstakse pensioniiikka jõudnud isikule, kellel on vähemalt 15 aasta pikkune tööstaaž. Alates 1954. aastal sündinutest suurenevad meeste ja naiste vanaduspensionii ead koos 3 kuud iga aasta kohta. Aastaks 2026 tõuseb üldine pensioniiiga Eestis 65-le eluaastale.⁹

Riiklik pension on solidaarsuspõhimõttele tuginev igakuine rahaline sotsiaalkindlustushüvitis vanaduse või toitja kaotuse korral, mida makstakse riigieelarves riikliku pensionikindlustuse kuludeks määratud vahenditest.¹⁰ See tähendab, et praegu tööl käivate inimeste tasutavatest maksudest makstakse pensione praegu pensionit saama õigustatud isikutele. Riiklikku pensionii maksab riik rahast, mis on riigieelarvesse laekunud sotsiaalmaksust. 33% sotsiaalmaksu maksab tööandja töötaja palgalt, mille riik maksab välja ravikindlustuseks ja pensioniteks.¹¹ Pensione rahastatakse töötavalt inimestelt kogutud maksutulu arvelt, kuna valitsusel pole kogutud sääste, millest tulevasi pensione finantseerida. Seega kuna Eestil pensionireservi kui sellist ei ole, siis maksavad aktiivsed inimesed oma vanematele ja vanavanematele pensionii. Ühiskond eeldab vanaduse saabudes vähemalt minimaalset riiklikku tuge, seetõttu on vajalik riiklikult hallatav esimene samm, mis tagab isikule vähemalt minimaalse toimetuleku¹².

1.2.2. Teine samm

Teise samba eesmärk on suunata töötavate inimeste palgast osa raha nende personaalseks pensioniks, et inimestel oleks lisaks n-ö jooksvalt rahastatavale riiklikule pensionile ka enda kogutud täiendav pension. Teise samba makse puhul maksab töötaja igakuiselt 2% oma brutopalgast enda poolt valitud pensionifondi ning riik lisab sellele töötaja palgalt arvestatavast sotsiaalmaksust 4%. Pensionifondi makstud raha haldavad fondid, mille raames investeeritakse töötajate poolt tasutud pensionimaksed erinevatesse varadesse, eesmärgiga fondi makstud

⁸ Pensionikeskus – Eesti pensionisüsteem. (kättesaadav internetis: <https://www.pensionikeskus.ee/eesti-pensionisusteem/pensionisusteem/>)

⁹ Riikliku pensionikindlustuse seadus (edaspidi *RPKS*) RT I, 03.01.2019, 2. § 7. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103012019002>)

¹⁰ *RPKS*. RT I, 03.01.2019, 2. § 2.

¹¹ Pensionikeskus – Eesti pensionisüsteem.

¹² H. Wagner, Pension Reform in the New EU Member States: Will a Three-Pillar Pension System Work? *Eastern European Economics*, vol. 43, no. 4, 2005, lk 48.

töötaja raha väärtust aastate jooksul kasvatada. Alates 1983. aastast sündinud isikutel on teise samba ehk kogumispensioniga liitumine kohustuslik. Pensionisüsteemi täiendamiseks on mitmeid demograafilisi põhjuseid, millest peamised on maksimaalse eluea kasv ning järglaste saamise kahanemine¹³.

Kohustusliku kogumispensioni puhul tuleb pensioniikka jõudmisel sõlmida leping kindlustusseltsiga, kes võtab endale kohustuse maksta inimesele sõltuvalt pensionifondi kogutud vara hulga mahust sõltuva suurusega pensioni elu lõpuni. Pensionifondi investeringute osas on võimalik isikul valida erineva riskiastmega fondiosakute paigutamine.

Teine samm on kogumispension, millesse panustades kindlustab isik endale tulevikus kõrgema hüvitise suuruse. Antud samm on seotud isiku töötamise ajal tehtud sissemaksetega. Sammas koosneb individuaalsest- ja tööpensioni skeemist. Skeemid võivad olla nii vabatahtlikud kui ka kohustuslikud, mõnes riigis on kasutusel mõlemat tüüpi skeem ning on ka riike, kus pole kasutusel kumbagi.¹⁴

1.2.3. Kolmas samm

Kolmanda samba ehk täiendava kogumispensioni eesmärk on pakkuda inimestele võimalust täiendavalt kindlustada oma vanaduspõlve paremini lisaks esimesele ja teisele sambale. Täiendava kogumispensioniga on võimalik liituda mitmel viisil. Esiteks võib isik sõlmida pensionikindlustuslepingu elukindlustusseltsiga. Teise variandina on ettenähtud võimalus teha makseid vabatahtlikku pensionifondi. Samast ülesehitusest tulenevalt on võimalik valida ka väljamaksete tegemiseks kas väljamaksed kindlustuslepingu alusel või väljamaksed vabatahtlikkust pensionifondist.

Täiendava kogumispensioni sissemaksete suurused saab isik igal juhul ise määrata. Samuti on maksete suurust võimalik alati muuta. Kui täiendava kogumispensioni sissemaksed jäävad aastas alla 6000 euro või 15% brutosissetulekust, on sissemaksed tulumaksuvabad.

¹³ M. Schludi, The Need for Pension Reform: A Problem-Oriented Perspective. *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005, lk 15.

¹⁴ Kerli-Getter Mägi. Pensionisüsteemide tulemuslikkus Eesti ja põhjamaade näitel. Sisekaitseakadeemia, Finantskolledž. lk 6. (kättesaadav internetis: https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/304/2016_Mägi.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

1.3. Eripensionid

Taasiseseisvunud Eesti esimesed eripensionid sätestas Ülemnõukogu kohtunikele 23. oktoobril 1991 vastu võetud Eesti Vabariigi kohtuniku staatuse seadusega (RT 1991, 38, 473), mis jõustus 1. jaanuaril 1992. Enne seda jõudis Ülemnõukogu vastu võtta ka seaduse “Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta” (RT 1992, 28, 381). Pärast seda on eripensionide kategooriad kasvanud välja väljateenitud aastate pensionide seadusest¹⁵ (edaspidi *VAPS*) eri teenistujagruppide eraldamise ja neile soodsamate pensionisätete kehtestamisega. Paraku haakuvad eripensionide põhimõtted ja korraldus halvasti Eesti pensionisüsteemi teiste osadega, tekitades seejuures hulgaliselt probleeme.¹⁶

Eripensionide mõistet kasutatakse selleks, et kokkuvõtvalt viidata pensioniliikidele, mis on kehtestatud avalikele teenistujatele või ametnikele ning mis erinevad olemuselt tavalisest vanaduspensionist. Eripensionide mõiste alla võib olenevalt kasutusest hõlmata ka näiteks väljateenitud aastate pensioni (kuid mitte *VAPS*-i alusel makstav), teenistuja pensioni, ametniku pensioni, pensioni suurendust, jne. Eripensionide süsteemi iseloomustab muuhulgas terminoloogia ebaühtlus. Näiteks väljateenitud aastate pensioni terminit on kasutatud nii *VAPS*-is kui ka mitmete teenistuste eriseadustes. Nende tähendus aga ei ole õiguslikult samaväärne.

Eripensionide regulatsiooni loomise üldiseks eesmärgiks, mõnede erisustega olenevalt eripensionide liigist, oli tagada mõnede ametnikele ja teenistujatele vanaduspõlveks teistest kõrgem sotsiaalne tagatis. Tööandja pensioni keskne funktsioon on töötajate motiveerimine, samal ajal on tööandja pension töötajaskonna lojaalsuse suurendamise vahend. Ametkondade huvi eripensionide kehtestada kannustab soov kinnistada tööjõudu. Loodetakse, et eripension täidab seda eesmärki palgast tugevamalt.¹⁷ Tagamaks riigiametnike ja -teenistujate vähendatud volatiivsus tööturul, oli seadusandja hinnangul tarvis neid võrreldes ülejäänud tööturuga täiendavalt motiveerida. Tööandja pensioni keskne funktsioon on töötajate motiveerimine, samal ajal on tööandja pension töötajaskonna lojaalsuse suurendamise vahend. Loodeti, et eripension täidab eesmärki tööandjat motiveerida palgast tugevamalt. Kõrge töötasu ei pruugi

¹⁵ Väljateenitud aastate pensionide seadus. RT I, 22.06.2016, 14 (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122062016014>)

¹⁶ L. Leppik. Riiklikud eripensionid – Oht sotsiaalsele õiglusele või ametnike motivaator. Riigikogu Toimetised 15, 2007. (kättesaadav internetis: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10867>)

¹⁷ R. Murakas jt. Uuringu „Tööturu- ja muude meetmete vajalikkusest väljateenitud aastate pensioni kaotamisel“ lõpparuanne. Tartu Ülikool, Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut 2012, lk 10. (kättesaadav internetis: http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/vaparuanne_2012.pdf)

iseenesest takistada tööjõu voolavust, sest avalik sektor on alati avatud erasektori palgasurvele.¹⁸ Eripension pakub teatud lisahüvesid nendele teenistujatele, kes töötavad vähempopulaarsetes või rasketes ametites (nt kaitseväelased) või ka vastupidi – eriti privilegeeritud ja tähtsates ametites, mis eeldavadki suuremaid hüvitisi (nt kohtunikud).¹⁹ Eripensionide maksmisega väärtustab isik teenistuja otsust teenida oma tööealine periood riigile olulises valdkonnas. Toodud pensione tuleb käsitleda kui osa motivatsioonisüsteemist ja riigipoolse tunnustuse avaldamist.²⁰ Euroopa Liidu õiguse kohaselt ei ole liikmesriigid kohustatud looma pensioniskeeme.²¹ Kohtupraktika järgi on lubatud kehtestada paremate tingimustega eripensione ja motiveerida inimesi sellega teatud ametikohtadel tööle asuma, kui ametipensioni maksmata ei ole võimalik tagada piisava kvalifikatsiooniga tööjõu olemasolu.²² Õiguskantsler on öelnud, et eripension on soodustus, võrreldes üldalustel riikliku vanaduspensioni saajatega, ja see ei ole üldjuhul PS § 28 lõikest 2 tulenev riigi kohustus²³.

Käesoleva töö kirjutamise hetkel töö kontekstis jätkuvalt asjakohased 11 erinevat eripensioni liiki, milleks on:

- 1) avaliku teenistuse seaduse alusel makstav vanaduspensioni suurendus (edaspidi *ATS vanaduspensioni suurendus*);
- 2) kaitseväelase pension;
- 3) kohtuniku pension;
- 4) piirivalveametniku pension (varem kehtinud piirivalveteenistuse seaduse alusel);
- 5) politseiametniku pension;
- 6) prokuröripension;
- 7) presidendi pension;

¹⁸ L. Leppik 2007.

¹⁹ R. Murakas jt. Uuringu „Tööturu- ja muude meetmete vajalikkusest väljateenitud aastate pensioni kaotamisel“ lõpparuanne. lk 10.

²⁰ Kaitseväeteenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. 172 SE, lk 219. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2ca270e2-6cb7-4918-a02b-8859a2ec2df9/Kaitseväeteenistuse%20seadus>)

²¹ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokollid. - RT II 2010, 14, 55.

²² Tallinna Ringkonnakohtu 11.01.2018 otsus nr 3-16-619/25 (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=220499927>)

²³ RKÜKo 26.06.2014 3-4-1-1-14 p 50. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-1-14>)

- 8) päästeteenistuja riiklik vanaduspension;
- 9) riigikogu liikme pension;
- 10) riigikontrolli ametniku, riigikontrolöri ja riigikontrolli peakontrolöri pension;
- 11) Õiguskantsleri pension.

Loetelus olevate liikide puhul ei ole kõigi osas tegemist jätkuvalt uutele teenistujatele määratavate eripensioni liikidega, kuid lähtutud on põhimõttest, et nende maksmine jätkuvalt toimub. Mõnede puhul on regulatsiooni muudetud ning eripensioni maksmine toimub juba selle välja teeninud isikutele. Loetletud üheteistkümnest eripensionist on kaitseväelase, politseiametniku ja prokuröri pensionid viimased, mida seadusandja on otsustanud kaotada.

Eripensionide süsteemi iseloomustab suur õiguslik fragmenteeritus. Erinevate eripensionide maksmise tingimused nagu näiteks pensionile õigust andev vanus, staažinõuded ja pensioni arvutamise kord on tihti erinevad, seejuures puudub erisustel enamasti ratsionaalne põhjendus. Eelduslikult on põhjus asjaolus, et igal eripensione sätestaval õigusaktil on olnud oma autorid ning on olnud võimalus kirjutada seadustesse sisse mõne konkreetse, sageli väikesearvulise isikuterühma erihuvid.²⁴

Seadusandja on olnud viimastel aastatel seisukohal, et eripensionide maksmine tuleb ümber määratleda, kuna leitakse, et need ei täida enam samal määral eesmärki. Õiguskantsler Ülle Madise on 2016. aastal samuti kinnitanud kõigi eripensioniskeemide ümber määratlemise vajadust²⁵. Euroopa Komisjoni pensionipoliitika üks põhimõtteid on olnud pensioniea tõstmise kõrval varajase pensioni maksmise vähendamine.²⁶ Selle alla kuulub ka eripensioni maksmine. Lisaks on Euroopa Komisjon juhtinud tähelepanu sellele, et riigid peaksid töötama selle nimel, et tagada võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamist, kuna on palju eripensioni skeeme, mis tagavad kõrgema pensioni ning ka madalama pensioniea.²⁷ Samamoodi, nagu iseloomustas eripensionide süsteemi õiguslik fragmenteeritus, tuleb mõelda ka eripensionide kaotamise

²⁴ L. Leppik 2007.

²⁵ Ülle Madise, Liisi Uder, Vootele Hansen. "Õigus ja Õiglus. Kuku raadio 10.02.2016 (kättesaadav internetis: <http://podcast.kuku.postimees.ee/podcast/oigus-ja-oiglus-2016-10-02/>)

²⁶ Pension adequacy report 2018. Current and future income adequacy in old age in the EU. Volume 1. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. lk 99 (kättesaadav internetis: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8084&furtherPubs=yes>)

²⁷ Joint Report on Pensions. Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe. Country profiles. European Commission. lk 39.

õiguslikele tagajärgedele. Endise sotsiaalkaitseministri Kaia Iva sõnul muutub reformijärgselt olukord õiglasemaks: "Eripensione rakendati omal ajal, et kompenseerida riigiteenistujate väikest palka, kuid kuna tänasel päeval on pilt teine, pole pensionite osas inimeste ebavõrdne kohtlemine õigustatud."²⁸

Nimelt oli eripensionide maksmise eesmärk kindlasti ka see, et kompenseerida väikest palka. Teine ja võib-olla isegi olulisem põhjus oli aga see, et eripensionite väljateenimisega seoti inimene kindlamalt ametisse. Selleks, et vanaduses eripensioni saada, pidi täitma staažinõude. Selle eesmärgi poole püüdlemisest aga ei peaks me ka praegu kaugenema.

Eripensionide kaotamisel on järgitud teataval määral erinevaid põhimõtteid. Eelkõige tuleb mõelda, kuidas tagada põhiõiguste kaitse tagamine võrdsusprintsipi ja õigustatud ootuse prismas. Seega tuleb käesoleva töö hetkel hinnata eripensionide õiguslikku olukorda ka eripensionide ümber määratlemise tähenduses. Samuti peab hindama, kas samad eesmärgid on ka praegu sama olulised, olenemata sellest, et eripensioniga on otsustatud mitte tööjõudu enam motiveerida.

Riigikontroll on 2014. aastal koostatud auditaruandes teinud ettepaneku kaaluda võimalust kaotada ennetähtaegne pension, eripensionid, väljateenitud aastate pensionid ja soodustingimustel vanaduspensionid. Asendada vajaduse korral osa ametialade puhul pensioni eriskeemid tõhusate isikukaitsevahenditega, pakkuda rehabilitatsiooniteenuseid, kompenseerida suurema palgaga vms ning pakkuda karjääri lõpufaasis paralleelselt töötamisega võimalust osaleda riiklikus täiendus- ja ümberõppes.²⁹

Kavandatavad seadusemuudatused vähendavad ebavõrdset kohtlemist pensioniskeemides, kuna pärast seadusemuudatuste jõustumist hakatakse uutele teenistusse asuvatele isikutele maksuma pensioni nende pensioniea saabumisel teiste ametnike ja töötajatega võrdsel alustel vastaval riikliku pensionikindlustuse seadusele. Muudatuste tulemusena vähenevad tulevikus riigi täiendavad kulutused nende pensionide maksmiseks³⁰. Eripensionide kaotamises ei ole midagi enneolematut. Teema on aktuaalne ka mujal maailmas.³¹

²⁸ "Nüüd on kindel: Valitsus otsustas eripensionid kaotada." – Õhtuleht, 19. jaanuar 2017 (kättesaadav internetis: <https://www.oh tuleht.ee/782845/nuud-on-kindel-valitsus-otsustas-eripensionid-kaotada>)

²⁹ Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, Riigikontroll, 2014.

³⁰ Kaitseväge teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. seletuskiri lk 21.

³¹ Ekspertid on eripensionite kaotamise teemal sõna võtnud ka näiteks Ameerika Ühendriikides. T. Leigh Anenson. et al. "Reforming Public Pensions." *Yale Law & Policy Review*, vol. 33, no. 1, 2014.

Kokkuvõttes on seega Eestis kolmel sambal põhinev pensionisüsteem, millest kahte esimesse panustamine on inimeste jaoks kohustuslik ning kolmas samm on sätestatud vabatahtlikuna. Kolmanda samba eesmärk on anda inimesele võimalus tagada endale vanaduspensioniea saabumisel kõrgem elukvaliteet. Sambalise pensionisüsteemi kõrval tunneb Eesti pensionisüsteem ka eripensioneid, mida makstakse erinevatele ametnikele ja teenistujatele nende töö eripärast tulenevalt. Eripensioni saamine võib seisneda suuremas pensioni suuruses, varasemas pensionile mineku ajas või mõlemas. Töö kirjutamise hetkeks on seadusandja otsustanud eripensionide süsteemi ümber korraldada.

Järgmises peatükis keskendub autor eelkõige kolme hetkel kõige relevantsema eripensioni eesmärkide, regulatsioonide ja nende muutmise aspektidele. Kuna suur osa eelpool nimetatud eripensionitest on juba ümber määratletud või kaotatud, siis on autori hinnangul kõige vajalikum välja selgitada ning edaspidi hinnata 2018. aastal muudetud kaitseväelaste, politseiametnike ning prokuröride eripensionide põhiseaduspärasust.

2. ERIPENSIONID EESTI PENSIONISÜSTEEMIS

2.1. Kaitseväelase pension

Kaitseväelase pensioni eesmärgiks oli esialgselt peamiselt tööjõu motiveerituse ja töökoha atraktiivsuse tõstmine. Samuti lubatud hüvede eelarvelise kohustuse ajatamine, mis piltlikult öeldes oli riigile laen, mille tagasimakse algas alles aastakümnete möödudes. 1999. aasta koalitsioonilepinguga lubas koalitsioon muuhulgas tagada kutselistele sõjaväelastele konkurentsivõimelise palga ja sotsiaalsed garantiid.³² Tollane Riigikogu liige Eiki Nestor on 1994. aastal öelnud: „Enamasti ei jõua ükski riik maksta nii palju töötasu kui erasektor ja riigiteenistuses olek kompenseeritakse mingil määral suuremate soodustustega, kusjuures mõnel pool isegi väidetakse, et kui inimene on kunagi omavalitsus- või riigiteenistusse astunud, siis töötab ta sisuliselt seal sinnamaani, kuni ta pensionile läheb.“³³ Seega saab teoretiseerida, et kaitseväelase pensioni eesmärk oli algselt kompenseerida ka vähene töötasu.

Kaitseväelase pensioni maksmisel on olenevalt teenistusse astumise ajast erinevad arvutamise alused. Kaitseväelasel on õigus tegevteenistuspensionile 50-aastaselt 20-aastase teenistusstaaži puhul.³⁴ Pension moodustab sel juhul 50% tegevteenistusest vabastamisel kehtinud tema ametikoha palgaastmestiku keskmisest või tegevteenistuse viie viimase aasta hulgast valitud temale soodsaima palgaastmestiku keskmisest rahuaja ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest. Iga staažiaasta suurendab pensioni 2,5% võrra ning maksimaalne pension on 30-aastase ja enama staaži puhul 75% palgast.³⁵ Tegemist on võrdlemisi sarnase staaži arvutamise ülesehitusega, nagu on näiteks ka politseiametniku pensioni puhul.

Samas on varem teenistuses olnutel ka teistsuguseid staažinõudeid pensioni saamiseks. Enne 01.04.2013 teenistuse pikendamisel üle piirvanuse ning vähemalt 13-aastase kaitseväeteenistuse staaži korral algab pension 50%-st pensioni arvutamise summast; kui kaitseväeteenistuse leping on sõlmitud enne 01.01.2008, algab pension 13-aastase tegevteenistuse staaži täitumisel 30%-st pensioni arvutamise summast.³⁶ Kaitseväelastel arvutatakse pensioni tegevteenistusest vabastamisel kehtinud tema ametikoha palgaastmestiku

³² L. Leppik 2007.

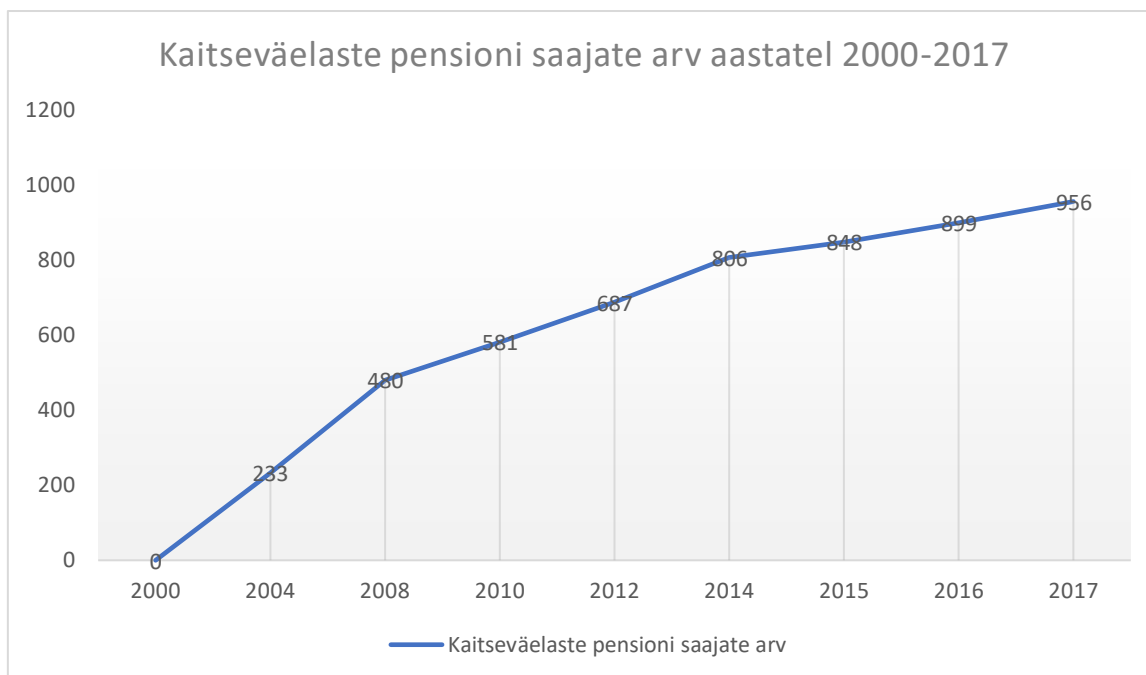
³³ VII Riigikogu stenogramm Riigikogu erakorraline istungjärg, 28. juuni 1994. Eiki Nestori sõnavõtt avaliku teenistuse seaduse eelnõu esimesel lugemisel. (kättesaadav internetis: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199406281103#PKP-1900001737>)

³⁴ Kaitseväeteenistuse seadus (edaspidi KVTs) RT I, 13.03.2019, 73. § 205 (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019073>)

³⁵ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. seletuskiri lk 4.

³⁶ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. seletuskiri lk 4.

keskmise alusel või tegevteenistuse viie viimase aasta hulgast valitud temale soodsaima palgaastmestiku keskmise rahuaja ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest.³⁷



Graafik 1³⁸. Kaitseväelaste pensioni saajate arv aastatel 2000–2017

Riigikogu liige Mart Helme võttis kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduse muutmise eelnõu kolmandal lugemisel sõna kui muu hulgas ütles: „Kuidas on mõeldav see, et me ütleme kaitseväeteenistusse asuvatele noortele meestele sisuliselt seda, et kui sa saad 60 ja ei jaks enam, siis loll olid, et noorena kaitseväge läksid?“³⁹ Ta rõhus eelkõige probleemile, millele oli varem viidanud mitmed poliitikud, sealhulgas reservkolonel Leo Kunnas, milleks on kaitseväelaste kõrvaltegevused. Nad näevad eripensioni kaotamises põhjuslikku seost sellega, et kaitseväelased peavad hakkama tegelema näiteks ettevõtlusega, et enda elu kindlustada. Eripensioni säilitamisega seda vajadust ei oleks. Samas on selline probleemikäsitus meelevaldne, kuna kaitseväelaste töötasud on tänapäeval konkurentsivõimelised muu tööturuga. Seega ei saa öelda, et eripension täidaks selles osas mingisugust tühimikku. riigisektori madalate palkade kompenseerimiseks. Eripensionid loodi 1990. aastatel ja 2000ndate alguses riigisektori madalate palkade kompenseerimiseks. Käesoleval ajal on avaliku sektori palgad konkurentsivõimelised erasektoriga, igaüks saab kaasa aidata oma tulevase pensioni kujundamisele, sõlmides lisaks kohustuslikule kogumispensionile ka

³⁷ KVTS § 206.

³⁸ Graafik on koostatud lähtuvalt Sotsiaalkindlustusameti avaldatud statistikast. (statistiks on kättesaadav internetis: <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/organisatsioon-kontaktid/statistika-ja-aruanne>)

³⁹ XIII Riigikogu stenogramm. VII istungjärk, neljapäev, 14. juuni 2018, kell 10:00 (kättesaadav internetis: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201806141000>)

vabatahtliku kogumispensioni lepingu või valides muu säästmise viisi, mistõttu pole enam põhjendatud eripensioni näol erihüve pakkumine.⁴⁰ Seega tõlgendus eripensionist kui täiendavast sotsiaalsest tagatisest ei ole asjakohane. Kaitseväelaste töötasu on konkurentsivõimeline. Seejuures ei saa mõistlikult oodata, et kaitseväelastele ongi oluliselt rohkem lubatud, kui ülejäänud tööturule.

2018. aasta 14. juunil Riigikogus vastu võetud kaitseväeteenistuse ja teiste seaduse muutmise seadusega nähakse ette, et alates 2020. aasta 1. jaanuarist tegevteenistusse astuval isikul ei ole enam õigust eripensionile.⁴¹ Neil on õigus pensionile riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel, kohustusliku kogumispensioniga ja täiendava kogumispensioniga liitunud ka neist fondidest väljamaksetele. Enne seda teenistusse astunud või staaži täitnud teenistujate puhul kehtib eripensioni regulatsioon aga edasi.

Kokkuvõttes võib öelda, et kaitseväelase pensioni loomise eesmärk seisnes kaitseväeteenistuse kui töökoha atraktiivsemaks muutmine potentsiaalse tööjõu silmis. Kuna riigi jaoks oli oluline täita teenistuskohad, et tagada vajalikul tasemel riigikaitse kohustuse täitmine, siis oli suur eesmärk tagada selleks vajalik inimressurss. Põhjusel, et sel hetkel riigieelarves selliseid vahendeid ei olnud, et tööjõudu piisaval määral motiveerida, siis pidi seadusandja mõtlema välja alternatiivse lahenduse. Töösse läinud lahenduse järgi lubati kaitseväelastele tulevikku suunatud sotsiaalset hüve kaitseväelase pensioni näol. Samas kohustust tuli riigil täitma hakata alles mitmekümne aasta pärast. Selles valguses oli see riigi seisukohast ideaalne viis, et lahendada sel ajal esinenud olukord. Seeläbi seoti inimesed ka kindlamalt teenistuskohaga, kuna kaitseväelase pensioni aluseks oli staažinõude täitmine. Seega sooviti kaitseväelasi motiveerida ja panna püüdlema tulevikku suunatud hüve saamise suunas. Kaitseväelase pensioni saavad alates 55-aastaseks saamisest 20-aastase tegevväelase staažiga ametnikud 50% viimasest ametipalgast ning iga aasta eest lisandub sellele 2.5%. Maksimaalne pensionimäär on 75% ametipalgast. 2018. aastal otsustas seadusandja kaitseväelase pensioni kaotada. Määrati üleminekuperiood ning sätestati, et alates 2020. aasta 1. jaanuarist teenistusse astunud kaitseväelased enam pensioni saama õigustatud ei ole. Seega varem teenistuses olevad ametnikud saavad pensioni endise skeemi alusel edasi.

⁴⁰ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. seletuskiri lk 1.

⁴¹ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. § 2 p 6.

2.2. Politseiametniku pension

Politseiametnike pensioni eesmärgiks võib sarnaselt teiste eripensionidega pidada riigiparaadi tööjõuga täitmist. Olukord Eesti Vabariigis nõudis, et esmajärgus täidetakse töökohad riigiametites. Selle põhjus seisnes peamiselt selles, et riik saaks funktsionaalselt toimida. Riigikohtu hinnangul on eripensionide määramise eesmärk olnud kõigi eripensionide liikide puhul tõsta riigitöö atraktiivsust pädeva tööjõu silmis. Politsei eripensioni eesmärk oli leida politseiteenistusse võimekad ja hea ettevalmistusega ametnikud ning tagada teenistussuhete pikaajalisus⁴².

Politseiametniku eripensioni eesmärgi sisustamisel võib lisaks ametikoha atraktiivsemaks muutmisele ilmselt väita, et eripensioni sätestamise põhjuseks oli algselt ka töö ohtlikkuse eest lisahüve tagamine. 1990ndate Eesti Vabariik oli politseiametniku jaoks märgatavalt eluohtlikum keskkond, kui see on ligi 30 aastat hiljem. Märksa enam oli vahejuhtumeid, kus oli ilmselge oht politseiametniku elule, halvemal juhul see oht ka realiseerus. Tänapäeval on seda raske ette kujutada. Osalt seetõttu on võib olla keeruline hoomata, miks peaks sel ajal teenistuses olnud politseiametnikel täiendav sotsiaalne tagatis eripensioni tähenduses olema. Seega saab öelda, et politseiametnike eripensioni peamised eesmärgid olid algselt töö atraktiivsemaks muutmine, ohtliku töökeskkonna kompensatsioon ning riigi vajadus leida kiiresti tööjõud, et täita vajalikud ametikohad.

Vähemoluline ei olnud ka riigi ressursside piiratus. Kuna politseis töötamine oli vaja muuta atraktiivsemaks ning seda töötasuga polnud piisaval määral teha, siis leiti lahendus eripensioni näol. See on kui teenistuse ajal saamata jäänud palk, mis makstakse välja siis, kui inimene ei suuda enam endisel viisil panustada oma kohustuste täitmisse.⁴³ Seega võib tõlgendada eripensioni regulatsiooni edasilükatud võimaliku kohustusena.

Uusi eripensione on palgatõusust lihtsam rakendada, sest riigieelarve lisakoormus on esialgu suhteliselt väike. Sisuliselt on eripensionid aga riigi varjatud võlg, mis tegelikult laenukoormusest erinevalt ei kajastu valitsemissektori võlatasemes. Koormus kasvab sedavõrd, kuidas eripensionide skeemid arenevad. See tähendab, et eripensionile õigust andvatel ametikohtadel töötavad isikud omandavad pensioniõigusi.⁴⁴

⁴² RKHKo 11.11.2004, 3-3-1-41-04 p 14 (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-41-04>)

⁴³ A. Kiviselg. Eripensionite kaotamisest ning sõjaväelaste pensionitest NATO liikmesriikides. – Sõdur 2010, nr 3, lk 67. (kättesaadav internetis: http://issuu.com/sodur/docs/sodur_3_2010_web/26)

⁴⁴ L. Leppik 2007.

Eelnevast tulenevalt võib seega öelda, et politseiametniku pensioni eesmärk oli tõsta töökoha atraktiivsust tööjõu hulgas. Kiiresti tuli täita ametikohad, et tagada riigi sisejulgeolek. Kuna riigil ressursse piisavas ulatuses nappis, siis oli tegemist sisuliselt kohustuse võtmisega tulevikus, kui lubati eripensioni teenistuses olevatele isikutele. Politseiametnike puhul tuleb eraldi märkida ka töö ohtlikkust. Eripensionide loomise ajal oli politseiametniku töökeskkond ilmselt kordades ohtlikum ning seetõttu oli täiendav sotsiaalne tagatis ka õigustatud. Seetõttu on veel enam õigustatud ka esimeste aastate kolmekordne staaži arvestamine.

Politseiametniku pension on oma sisult väljateenitud aastate pension, mille puhul tekib õigus pensioni saamiseks politseiteenistuse staaži alusel. PPVS § 101 lõike 1 järgi tekib 55-aastaselt õigus väljateenitud aastate pensionile politseiametnikul, kellel on vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, millest viis aastat pidevat politseiteenistuse staaži eelneb vahetult pensioniõigusliku ea täitumisele. Eripensioni suurus varieerub 50 protsendist kuni 75 protsendini politseiametniku pensioni arvutamise ametipalgast sõltuvalt mitu aastat üle 20 aasta on tal politseiametniku staaži. Seejuures on staaži arvestamisel eripensionide seas üks erandlik nüanss. Nimelt 1991. aasta 1. märtsist kuni 1994. aasta 1. septembrini arvestati politseiteenistuse staaži kolmekordselt.⁴⁵ See tähendab, et esimese veidi rohkem kui kolme aastaga võisid politseiametnikud koguda erandkorras staaži kokku umbes 10 aastat, mis omakorda tähendab, et 2004. aastaks oli potentsiaalselt neil eripensioni saamise aluseks olev staažinõue täidetud. Need nõuded kohalduvad alates 2010. aastast teenistusse asunutele. Varem teenistuses olnutel on üldjuhul 50-aastane vanusenõue (piirivalveteenistuses olnutel 55-aastane).⁴⁶

Pensioni suuruse arvutamise aluseks võetakse politseiametniku viimase ametikoha palgaastmele vastav palgamäär või diferentseeritud palgamäär või teenistuse viie viimase aasta hulgast valitud talle soodsaim palgamäär või diferentseeritud palgamäär ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest ja tema viimasele teenistusastmele vastav teenistusastmetasu.

Omaette küsimus on pensioni arvutamise suurus erijuhtudel, kuna politseiametniku pensioni on õigustatud saada ka mõnes teises riigiasutuses politseilisel ametikohal töötav politseiametnik, näiteks Siseministeriumis. Sellisel juhul on seisneb probleemkoht pensioni suuruse arvutamise aluses. Praktikas on autorile teadaolevalt kasutatud mitut varianti. Näiteks on võetud politseiametniku viimase PPA-s olnud ametikoha palgamäär, mis tuleb täiendavalt võrdsustada kehtiva süsteemiga, kuna PPA struktuurne süsteem on muutunud. Samal ajal on võetud aluseks

⁴⁵ PPVS § 108 lg 6. RT I, 13.03.2019, 112 (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019112>).

⁴⁶ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. seletuskiri lk 5.

ka uuel ametikohal saadav töötasu. Niisuguse arutamise skeemi puhul on samuti teataval määral küsimusi, et millise töötasu alusel peaks politseiametnikud pensioni saama. Sama probleem esineb ka endiste politseiametnike puhul, kes on liikunud prokuratuuri või mujale riigiasutustesse. Summade erinevused on mitmekordsed, mis tähendab, et ühtne arusaam aitaks tagada ka selles vaates võrdse kohtlemise.

Politseiametniku eripensioni saamise alus tuleneb politsei ja piirivalve seaduse⁴⁷ (edaspidi *PPVS*) paragrahvist 101. Enne *PPVS*-i jõustumist oli politsei- ja piirivalveametniku pension reguleeritud vastavalt politseiteenistuse seaduses⁴⁸ ning piirivalveteenistuse seaduses⁴⁹.

2018. aasta 14. juunil Riigikogus vastu võetud kaitseväeteenistuse ja teiste seaduse muutmise seadusega⁵⁰ nähakse ette muuhulgas politseiametnike eripensioni kaotamine. Eelnõu seletuskirja järgi on käesoleval ajal avaliku sektori palgad konkurentsivõimelised erasektoriga, igauks saab kaasa aidata oma tulevase pensioni kujundamisele.⁵¹ Seega on seadusandja tahe eeskätt uute eripensioni õigustatud saama isikute mitte tekkimine ning suures pildis eripensionide maksmine tulevikus sootuks lõpetada.

Politseiametnike osas on loodud n-ö üleminekuperiood ehk enne 2020. aasta 1. jaanuarit teenistusse astuvate politseiametnike osas kehtib veel varasem regulatsioon. Seda lähtuvalt Põhiseadusest tuleneva õiguspärase ootuse⁵² printsiibist. Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igapähe olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.⁵³ Selliselt on püütud tekitada olukord, kus kellelgi ei teki ebamõistlikku ootust eripensionile ning need, kellel selleks õigus on, saavad seda ka edaspidi. Seaduse kohaselt on õigus väljateenitud aastate pensionile üksnes politseiametnikul, kes on 2019. aasta 31. detsembri seisuga politseiteenistuses. Hiljem politseiteenistusse asunud politseiametniku pensionile õigust ei ole. 2019. aasta 31. detsembril teenistuses olevatel politseiametnikel säilib

⁴⁷ Politsei ja piirivalve seadus. RT I, 13.03.2019, 112. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019112>)

⁴⁸ Politseiteenistuse seadus. Kehtivuse lõpp 31.12.2009. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13238653>)

⁴⁹ Piirivalveteenistuse seadus. Kehtivuse lõpp 31.12.2009. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13197948>)

⁵⁰ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3

⁵¹ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. seletuskiri lk 1.

⁵² Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2. § 10.

⁵³ Ü. Madise, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, J. Raidla, P. Vinkel. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne.- Tallinn: Juura 2017 (kättesaadav internetis: https://pohiseadus.ee/public/EVPS_kommenteeritud_valjaanne_2017.pdf); RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 13; (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-20-04>); RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49 (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-24-11>)

politseiametniku väljateenitud aastate pensioni saamise õigus sel kuupäeval kehtinud tingimustel. Nii võib seadusemuudatuse jõustumisel teenistuses olnud politseiametnik alates 1. jaanuarist 2020. aastal politseiteenistusest lahkuda ning politseiteenistusse naastes jätkub tema politseiteenistuse staaži arvestus ja säilib politseiametniku väljateenitud aastate pensioni saamise õigus.⁵⁴ Tegemist on mõnevõrra teistsuguse käsitlemisega, kui seda on tehtud näiteks kaitseväelaste või prokuröride puhul.

Samaaegselt ei tohi tähelepanuta jätta 20. veebruaril 2019 vastu võetud ja 1. mail 2019 jõustuma määratud politsei ja piirivalve seaduse, päästeteenistuse seaduse ning kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus⁵⁵, mille järgi kaotati PPVS-ist piirang töötada pärast pensioniõiguslikuks saamist edasi oma ametikohal, kui tema tähtaega pikendatakse. Selle muudatuse alusel on õigus politseiametnikul töötada edasi oma ametikohal, ise seejuures saades oma töötasule lisaks ka politseiametniku pensioni.

Kuna piirvanus on üks põhjuseid, miks eripensionite maksmist on õigustatud, siis piirvanuse tõstmine ning nüüd selle võimalik mitte järgimine näitavad, et sel argumendil ei ole enam kaalu. Juhul kui riik on otsustanud, et politseiametnike töövõime on piisav, et töötada ka pärast piirvanuse saabumist, siis ei saa seda tuua välja põhjendusena eripensionite määramiseks.

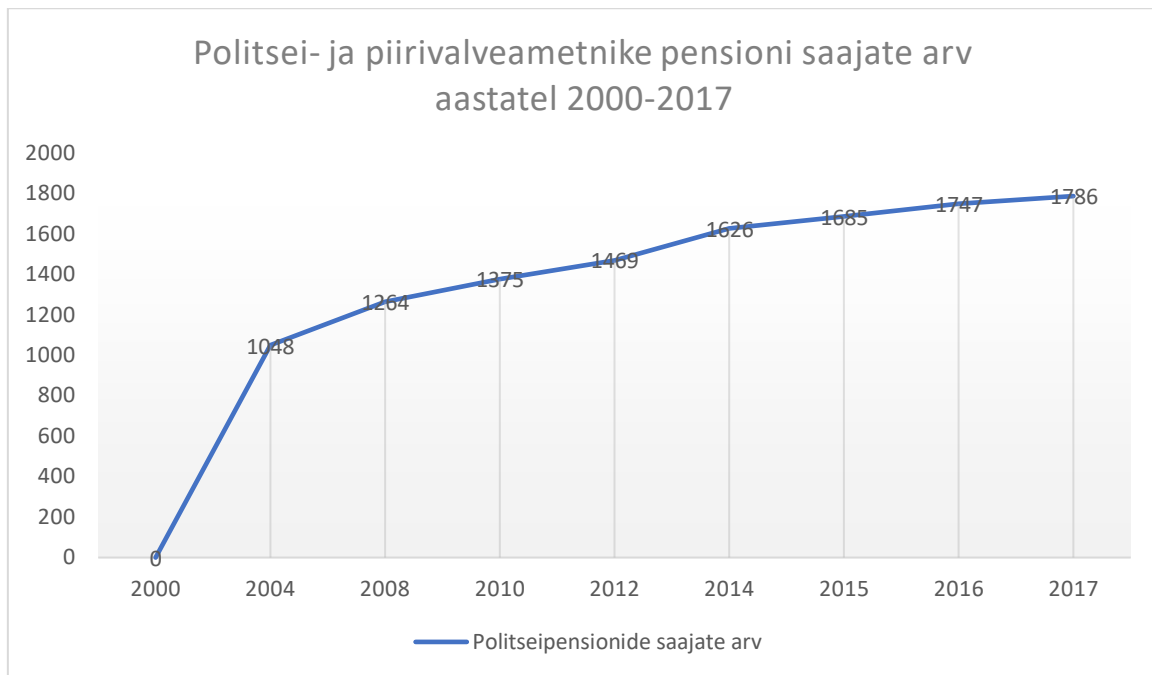
Politseiametnike ja kaitseväeteenistujate eripensionide osas oli kaalumise all erinevad variandid, sh eripensionide saamiseks vanuse- ja staažinõude suurendamine. Analüüsi ka varianti, kus olemasolevad eripensionid asendatakse tööandjapensioni ehk tööandjapoolsete sissemaksetega töötajate täiendavasse kogumispensionisse. Reformi jõustumisel ametis olevatel isikutel oleks endiselt õigus eripensionile. Peale reformi jõustumist ametisse asuvate politseiametnike ja tegevteenistujate eest oleks tehtud sissemakseid nende kolmandasse pensionisambasse.⁵⁶

Seadusega kehtestatud muudatuste mõju on pikaajaline, pensionide määramine toimub veel kuni 30–40 aastat ning maksmine vähemalt 70–80 aastat. Esialgu muudatus pensionikuludid suurel määral ei mõjuta. Kulude kasv hakkab vähenema 20–30 aasta pärast. See aga tähendab, et senikaua tuleb riigil kuludid endiselt kanda.

⁵⁴ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. seletuskiri lk 16.

⁵⁵ Politsei ja piirivalve seaduse, päästeteenistuse seaduse ning kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seadus. RT I, 19.03.2019, 6 (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019006>)

⁵⁶ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. seletuskiri lk 7.



Graafik 2⁵⁷. Politseiametnike pensioni saajate arv aastatel 2000–2017

Graafikust nähtub, et politseiametniku pensioni saajate arv on tõusnud alates 2004. aastast ligi kahekordseks, umbes 70% võrra. See tähendab riigile vähemalt peaaegu kahekordset rahalist kulu kui võrrelda omavahel 2004. ning 2017. aastat. Võttes arvesse kogunumbreid – 1048 aastal 2004 ning 1786 aastal 2017 – on tegemist märkimisväärse tõusuga, mis kajastub ilmselgelt eripensionidele ettenähtud riigieelarvelistes vahendites. Arvestades sellega, et teoreetiliselt astusid politseiteenistusse 1990ndate alguses pigem nooremas eas inimesed, siis saab ilmselt ainult oletada, et politseiametniku pensioni staaž ei ole paljudel neist veel täitunud. See omakorda tähendab, et graafikus toodud numbrid võivad lähiaastatel veel kasvada, olenemata eripensionide süsteemi ümberkorraldamisest. Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) prognooside kohaselt siirdub aastatel 2019–2025 pensionile 1235 politseiametnikku, mis on aastas keskmiselt 176 politseiametnikku. See on aastas keskmiselt 1,9 korda rohkem kui aastatel 2015–2017, mil keskmiselt läks pensionile 91 politseiametnikku aastas.⁵⁸ Seetõttu on arusaadav seadusandja tahe eripensionide määramist piirata ning pikas plaanis see täiesti kaotada.

⁵⁷ Graafik on koostatud lähtuvalt Sotsiaalkindlustusameti avaldatud statistikast.

⁵⁸ Politsei ja piirivalve seaduse, päästeteenistuse seaduse ning kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seadus 768 SE. Muudatusettepanekud teisel lugemisel. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fbf6cf66-f317-4046-900d-9ff1a6c0e0aa/Politsei%20ja%20piirivalve%20seaduse,%20päästeteenistuse%20seaduse%20ning%20kaitseväeteenistuse%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20muutmise%20seadus>)

Seega kokkuvõttes oli politseiametniku pensioni esialgseks eesmärgiks sarnaselt teistele eripensioniliikidele töö atraktiivsemaks muutmine, riigiaparaadi täitmine ning n-ö rahaliste kohustuste edasilükkamine tulevikku. Seadusandja soovis motiveerida inimesi töötama tulevikku suunatud hüve suunas. Politseiametniku pensioni eesmärgi eriliseks nüansiks on ilmselt töö ohtlikkus ning ka selle kompenseerimine pensioniga. Samas tänapäeval seda põhjendust enam autori hinnangul sellises mahus tuua ei saaks. Politseiametniku pensioni saamise alus tuleneb PPVS-ist ning sätestab, et politseiametnikul on õigus pensionile, kui ta on täitnud politseiteenistuse staaži vajalikus ulatuses ning on jõudnud vastavasse ikka. Politseiametniku pensioni saavad alates 55-aastaseks saamisest 20-aastase politseiteenistuse staažiga ametnikud 50% viimasest ametipalgast ning iga aasta eest lisandub sellele 2.5%. Maksimaalne pensionimäär on 75% ametipalgast. 2018. aastal otsustas seadusandja politseiametniku pensioni kaotada. Määrati üleminekuperiood ning sätestati, et alates 2020. aasta 1. jaanuarist teenistusse astunud politseiametnikud enam pensioni saama õigustatud ei ole. 1. mail 2019 jõustuva PPVS-i muudatusega nähakse ette, et politseiametnik võib lisaks eelnevale pensionit saades töötada edasi ka oma senisel ametikohal saades seejuures oma töötasu kõrval ka politseiametniku pensioni. Seega varem teenistuses olevad ametnikud saavad pensioni endise skeemi alusel edasi. Erisus teistest eripensionile saavatest ametnikest seisneb selles, et politseiametnikud peavad minema pensionile otse politseiteenistusest.

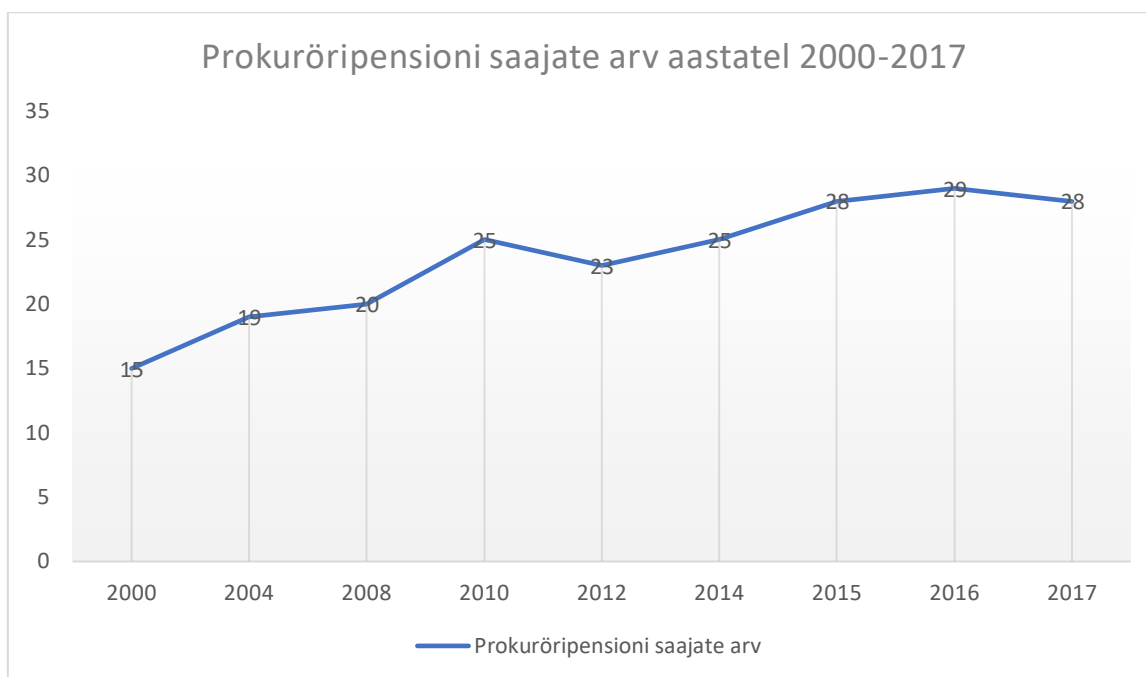
2.3. Prokuröripension

Sarnaselt teistele eripensionidele oli prokuröripensionile määramise põhjuseks riigiaparaadi täitmine, tööjõu motiveerimine ning riigi soov lükata hüve tasumise kohustus tulevikku. Samas ei saa prokuröri töö osas väita, et see oleks sarnaselt politseiametniku omale olnud niivõrd eluohtlik, et sellega põhjendada eripensionile regulatsiooni loomist.

Prokuröril on õigus saada vanaduspensionieas vanaduspensionile, kui ta on töötanud 25 aastat prokurörina (või näiteks 15 aastat prokurörina ja 10 aastat enne seda kohtunikuna või politseiametnikuna⁵⁹). ProkS vastavat sätet tõlgendades ei ole täpselt selge, kas isikul on õigus saada prokuröri vanaduspensionile ainult siis, kui ta läheb pensionile prokuröriteenistusest või võib pensioni maksta ka isikule, kes on prokurörina töötanud 25 aastat, kuid prokuröriteenistusest lahkunud enne vanaduspensionile jõudmist. Üksnes tõlgendamist kasutades on seadusandja olnud seisukohal, et prokuröri vanaduspensionile on õigus vaid isikul, kes vanaduspensionile jõudmisel töötab veel prokurörina. Pension moodustab 65%

⁵⁹ Prokuratuuriseadus. (edaspidi *ProkS*) RT I, 13.03.2019, 116. § 25 (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/116032011008>)

viimasele ametikohale vastavast minimaalsest palgamaärast.⁶⁰ Prokuröripensioni finantseeritakse riikliku RPKS-i alusel arvutatav osa sotsiaalmaksust ning seda ületav osa ja enne vanaduspensioniiga makstav pensioniosa riigieelarvest.



Graafik 3⁶¹. Prokuröripensioni saajate arv aastatel 2000–2017

Statistikast lähtuvalt on võrreldes 2000. aastaga on prokuröripensioni saajate arv tõusnud 86% võrra. Kogusummas ei ole pensionisaajate osakaal loomulikult märkimisväärne. See on vaid 13 inimest. Samas tähendab see tuletatult kulutusi, mis on peaaegu kahekordsed võrreldes varasemaga. Eestis on hetkel teenistuses kokku 293 prokuröri.⁶²

Sarnaselt kaitseväelase ja politseiametniku pensionile reformiti 2018. aastal prokuröripensioni regulatsioon kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega. Justiitsministeeriumi hinnangul tuleb prokuröri vanaduspension reformida sarnaselt kohtuniku vanaduspensioniga. Justiitsministeeriumil on kavas kohtunike palkade tõusuga sarnane palgamaära tõus ka prokuröridele. Justiitsministeerium on leidnud, et prokuröride sotsiaalsed garantiid peavad olema kooskõlas neile esitatavate kõrgendatud ametialaste nõudmiste ja piirangutega. Samuti et need ei erineks olulisel määral kohtunikele antavatest garantiidest. Kohtunike ja prokuröride sotsiaalsete garantiide omavaheline võrdlemine on oluline. Lisaks prokuröriameti väärtustamisele on valitseval võrdsusel ka kõrge praktiline tähendus, mis

⁶⁰ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. seletuskiri lk 6.

⁶¹ Graafik on koostatud lähtuvalt Sotsiaalkindlustusameti avaldatud statistikast.

⁶² Riigi peaprokuröri asendaja käskkirja nr RP-1-1/17/ Lisa (kättesaadav internetis: <https://www.prokuratuur.ee/et/organisatsioon/prokuratuuri-tood-reguleerivad-oigusaktid>)

seisneb avalikus sektoris vaba liikumise soodustamises ning prokuröride sõltumatuse tagamises. Prokuröride puhul sarnaselt kaitseväelaste ja politseiametnikega erinevaid variante ei kaalutud. Justiitsministeerium oli seisukohal, et prokuröride vanaduspension tuleb reformida sarnaselt 1. juulil 2013 ellu viidud kohtunike vanaduspensioni ja väljateenitud aastate pensioni reformiga.⁶³ Sellega soovitakse soodustada prokuröride liikumist ka tulevikus kohtunikuametile.

Seega kokkuvõttes oli prokuröripensioni regulatsiooni eesmärgiks suures pildis samad asjaolud, mis eelpool välja toodud eripensionitel: 1) riigiparaadi täitmine, 2) tööjõu parem motiveerimine ning 3) riigi vajadus pakkuda prokuröridele konkurentsivõimelist tasu, kuid piltlikult öeldes lükata hüve tasumise kohustus tulevikku. Prokuröril on õigus saada pensioni, kui ta on täitnud 25-aastase prokuröriteenistuse staaži ning jõudnud vanaduspensioniiikka. Erisusena teistest eripensioni saajatest võivad prokurörid olla töötanud ka 15 aastat prokurörina, kui sellele eelneb vähemalt 10 aastat tööd kohtunikuna või politseiametnikuna. Prokuröripension on seotud kõrgemate riigiteenijate ametipalkadega ning moodustab 65% viimasest ametipalgast. Alates 2000. aastast on 17 aasta jooksul prokuröripensioni saajate arv tõusnud ca 86%, mis tähendab vähemalt sama suurt, kuid ilmselt tunduvalt suuremat protsentuaalset kulu kasvu. Alates 2020. aasta 1. jaanuarist prokuröri teenistusse astunud inimesed enam prokuröripensioni õigustatud saada ei ole. Varem teenistusse astunute osas kehtib enne kehtinud regulatsioon.

2.4. Teised eripensionid

Käesoleva töö eesmärk on analüüsida ning hinnata põhiseaduspärasust kolme hetkel kõige relevantsema eripensioni liigi osas, milleks on kaitseväelase pension, politseiametniku pension ja prokuröripension. Nimetatud eripensionid on kõige asjakohasemad seetõttu, et nende regulatsioone on asutud kõige lähemas minevikus reformima.

Eesti pensionisüsteem tunneb aga lisaks juba eelpool analüüsitud kolmele veel mitmeid eripensioni liike, milleks on presidendi pension, päästeteenistuja riiklik vanaduspension, kohtuniku pension, ATS vanaduspensioni suurendus, riigikogu liikmete pension, riigikontrolli ametniku, riigikontrolöri pension ja Õiguskantsleri pension.

⁶³ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. seletuskiri lk 23.

2.4.1. Presidendi pension

Presidendi ametipensionit makstakse Vabariigi Presidendi ametihüve seaduse (edaspidi *VPAS*) § 9 alusel. *VPAS* § 9 lõige 1 sätestab, et pärast ametivolituste lõppemist makstakse presidendile ametipensioni, mille määr on 75% presidendi ametipalga määrast. Kui presidendi ametivolitused on kestnud vähem kui 5 aastat, siis vähendatakse ametipensionit iga 5 aastast periodist puudu jäänud kuu eest 2% võrra, kuid mitte alla poole ette nähtud pensionimäära.⁶⁴

Presidendi ametipensionile on *VPAS*-is ette nähtud ka presidendi pereliikme pension, mida makstakse pereliikmetele presidendi surma korral. Selle suurus on pool presidendi ametipensionist.

Presidendi pension on ainuke Eesti riigis kehtiv eripensioni liik, mida seadusandja on otsustanud mitte reformida. Ilmselt ei ole selleks majanduslikku vajadust, kuna Eesti Vabariigil on kokku olnud viis presidenti. Olgugi et presidendi ametipalga määr on üsna kõrge, siis on pensionisaajate vähene arv põhjenduseks, miks seda on otsustatud mitte reformida. Teine põhjendus võib olla presidendi ameti prestiižsus võrreldes teiste ametitega ning seetõttu soovitakse jätta riigi esindajale ning tema lähedastele n-ö sentimentaalsed kõrgemad sotsiaalsed hüved.

2.4.2. Päästeteenistuja riiklik vanaduspension

Päästeteenistuja riikliku vanaduspensioni maksmise kord on reguleeritud päästeteenistuse seaduses⁶⁵ (edaspidi *PäästeTS*). *PäästeTS* § 18 sätestab, et päästeteenistuja riiklikule vanaduspensionile kohaldatakse *RPKS*-i sätteid *PäästeTS*-i erisustega. Seega kehtib päästeteenistujale riiklik vanaduspension ning *PäästeTS*-i alusel seda suurendatakse, sisuliselt on see riikliku vanaduspensioni suurendus. Riikliku vanaduspensioni suurendus sõltub staažist. Võrreldes eelmistes punktides toodud pensionitega on suurenduse astmed reguleeritud keerulisemalt, kuid sisuliselt suurendatakse pensionit alates 10-aastasest teenistusstaažist 10% võrra kuni üle 30-aastase teenistusstaaži korral 50% võrra.⁶⁶ Samuti on päästeteenistujatel erisusena vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetus, mis eeldab vähemalt 15 aastat teenistusstaaži. Seega on päästeteenistuja pensioni saamise aluseks vanaduspensioniea saabumine ning vastav teenistusstaaž. *PäästeTS* jõustus 2008. aastal ning sel ajal oli

⁶⁴ Vabariigi Presidendi ametihüve seadus. RT I, 27.06.2017, 10. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13032374>)

⁶⁵ Päästeteenistuse seaduse. RT I, 13.03.2019, 124. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13325132>)

⁶⁶ *PäästeTS* § 18 lg 2.

seadus teksti kirjutatud rakendussäte, et pensionide kohta käivad sätted kehtivad seaduse jõustumisest 15 aastat.⁶⁷ See tähendab, et juba eripensioni loomise hetkel oli selge, et 15 aasta möödudes teenistusse astunudel õigust sellele ei ole. Päästeteenistuja teenistusstaaži arvutamise arvestuslik lõpp pensioni määramiseks on seega 2023. aastal. Alates 1. märtsist 2023. aastal ei jätku päästeteenistuja vanaduspensioni suurendamise eelduseks oleva päästeteenistuja staaži arvestus. Samas kõigil, kellel on selleks ajaks olemas päästeteenistuja vanaduspensioni suurendamiseks vajalik staaž, saavad seda õigust kasutada ka pärast nimetatud tähtaja saabumist.⁶⁸

Seega on päästeteenistuja riiklik pension mõnevõrra erinev näiteks kaitseväelase või politseiametniku pensionist, mis on täielikult eraldi riiklikust vanaduspensionist. Päästeteenistuja riiklik vanaduspension on vaid pensionilisa, mida makstakse samadel alustel eelpool mainitud teenistustega, kuid tegemist on siiski riikliku vanaduspensioniga. Samuti on erinev pensioniõiguse ära kaotamine, kuna kindlal kuupäeval pensioni arvestamine lõpetatakse ning teenistujatele jääb õigus kogutud staaži järgsele pensioni lisale.

2.4.3. Kohtuniku pension

Kohtuniku pensioni maksmise kord on reguleeritud kohtute seaduses⁶⁹ (edaspidi *KS*). Kohtunikel on *KS* § 132² järgi õigus kohtuniku vanaduspensionile juhul, kui ollakse 2013. aasta 1. juuliks töötanud kohtunikuna vähemalt 15 aastat või ollakse 2013. aasta 1. juulil ametis kohtunikuna ja kellel pensionile jäämise ajaks täitub 15-aastane staaž. Kohtuniku pensioni alla kuuluvad kohtuniku vanaduspension, kohtuniku väljateenitud aastate pension, kohtuniku töövõimetuspension ja kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspension. Kohtuniku pensioni suurus on 75% tema viimasele ametikohale vastavast ametipalgast.

Kohtunike pensionid kaotati 2013. aastal. Õiguspärase ootuse põhimõttest lähtuvalt saavad varem ametis olnud kohtunikud endiselt kohtuniku pensioni. Uued ametisse astuvad kohtunikud sellele hüvele õigustatud ei ole. Vastavalt Sotsiaalkindlustusameti avaldatud andmetele sai kohtunikupensioni 2017. aastal 102 inimest.⁷⁰

⁶⁷ PäästeTS-i eelnõu 164 SE. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0b8bfc18-6007-b3ee-cc8e-75221f120888/P%C3%A4%C3%A4steteenistuse%20seadus>).

⁶⁸ Politsei ja piirivalve seaduse, päästeteenistuse seaduse ning kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seadus. RT I, 19.03.2019, 6. Seletuskiri. lk 9. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fbf6cf66-f317-4046-900d-9ff1a6c0e0aa/Politsei%20ja%20piirivalve%20seaduse%20ning%20p%C3%A4%C3%A4steteenistuse%20seaduse%20muutmise%20seadus>)

⁶⁹ Kohtute seadus. RT I, 31.05.2018, 17. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12769841>)

⁷⁰ Sotsiaalkindlustusameti avaldatud statistika.

2.4.4. ATS vanaduspensioni suurendus

ATS vanaduspensioni suurendus on reguleeritud avaliku teenistuse seaduses⁷¹ (edaspidi *ATS*). Ametnikele, kellele maksti seaduse jõustumise ajal riikliku vanaduspensioni suurendust, jätkati selle maksmist vastavalt teenistusstaažile määratud protsendi ulatuses. Ametnikele, kellel oli seaduse jõustumise ajaks täitunud vajalik teenistusstaaž riikliku vanaduspensioni suurendamiseks enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud avaliku teenistuse seaduse alusel, säilis õigus saada vanaduspensioni suurendust ja tema riiklikku vanaduspensioni suurendati lähtuvalt teenistusstaažist.⁷² Seega on ATS vanaduspensioni ülesehitus ning selle kaotamine 2013. aastal suuresti sarnane päästeteenistuja riikliku pensionisuurendusega.

ATS § 113 lõike 7 järgi oli vanaduspensioni suurendusel viis astet, milles suurendatakse riiklikku vanaduspensioni vastavalt 10 protsendist kuni 50 protsendini. Pärast tähtpäeva saabumist enam pensionistaaži edasi ei arvatud. See tähendas, et oli võimalik olukord, kus ametnikul oli 1 aasta staaži puudu, et saada vanaduspensioni suurendust järgmise astme järgi. Sellegipoolest saadi suurendust selle astme järgi, mille staaživahemikus ametnik pensioni kaotamise hetkel oli. Pärast 2013. aasta 1. jaanuarit teenistusse astunud ametnikel vanaduspensioni suurenduseks õigust ei ole.⁷³ Tuginedes Sotsiaalkindlustusameti statistikale oli 2017. aastal ATS vanaduspensioni suurenduse saajaid 8186.⁷⁴

2.4.5. Riigikogu liikmete pension

Riigikoguliikme pensionit saama on õigustatud Ülemnõukogu XII koosseisu ja VII, VIII ning IX Riigikogu koosseisu liige ning toitjakaotuspensionina tema perekonnaliige. Riigikoguliikmel tekib õigus saada eripensioni juhul kui ta on jõudnud vanaduspensioniiikka ning tal on vähemalt 25-aastane pensionistaaž. Samuti peab olema ta töötanud ühes või mitmes Riigikogu koosseisus vähemalt kolm aastat. Riigikogu liikme vanaduspensioni suurus sõltub tema ametipalgast ning varieerub sõltuvalt staažist 40%-st kuni 75%-ni ametipalgast. Toitjakaotuspension määratakse Riigikogu liikme surma korral tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetele ning selle suurus on 30% ametipalgast iga perekonnaliikme kohta, kuid kokku mitte rohkem kui kogu ametipalk.⁷⁵

⁷¹ Avaliku teenistuse seadus. RT I, 13.03.2019, 37 (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019037>)

⁷² ATS § 113 lg-d 1 ja 2.

⁷³ ATS § 113 lg 7.

⁷⁴ Sotsiaalkindlustusameti avaldatud statistika.

⁷⁵ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu ning Riigikogu VII, VIII ja IX koosseisu liikmete pensioni seadus. RT I, 08.07.2016, 6. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072016006>)

2011. aastal sai riigikogu liikme pensioni 128 inimest. 2017. aastaks oli see number tõusnud 196-ni.⁷⁶ Riigikogulase pension on mõeldud vaid kindlate Ülenõukogu ja Riigikogu koosseisude liikmetele. See tähendab, et uusi inimesi, kes staaži koguksid ei ole, kuid pensioni mõju riigieelarvele on pikaajaline tulenevalt asjaolust, et pensioni saamise tingimused täidetakse tulevikus, eelkõige vanaduspensioniea saabumine. Arvestades Riigikogu liikmete ametipalkasid, siis on mõju riigi kuludele jätkuvalt pigem suur.

2.4.6. Riigikontrolli ametniku, Riigikontrolli peakontrolöri, riigikontrolöri pension

Riigikontrolli pensioni reguleerib Riigikontrolli seadus (edaspidi *RKS*). Seoses Riigikontrolliga tunneb Eesti eripensionite süsteem mitut erisust. Riigikontrolli ametipensionile on õigus vanaduspensioniea saabumisel isikul, kes on 2013. aasta 1. jaanuariks töötanud riigikontrolörina vähemalt viis aastat või 2013. aasta 1. jaanuaril ametis riigikontrolörina ja kes töötab sellel ametikohal vähemalt viis aastat. Õigus toitjakaotuspensionile on riigikontrolöri ülalpidamisel olnud töövõimetul pereliikmel 2013. aasta 1. jaanuaril ametis oleva riigikontrolöri surma korral ametis oleku ajal. Samuti on õigus ametipensioniks Riigikontrolli peakontrolöril, kelle staaž vastab *RKS*-is sätestatud tingimustele. Riigikontrolli ametniku pensioni aluseks on see, et tal oli riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse⁷⁷ jõustumise hetkeks 01. jaanuaril 2013 täitunud vähemalt 70% nõutavast tööstaažist ning staaž peab täituma enne pensionile jäämist.⁷⁸ Seega olid alused Riigikontrolli kui institutsiooni siseselt juba teatavate erisustega. Riigikontrolli pension kaotati 2013. aastal.

2.4.7. Õiguskantsleri pension

Õiguskantsleri pensioni reguleerib õiguskantsleri seadus (edaspidi *ÕKS*). Õiguskantsleri pension on reguleeritud sarnaselt Riigikontrolli pensioniga. Õigus õiguskantsleri ametipensionile vanaduspensioniea saabumisel on isikul, kes on 2013. aasta 1. jaanuariks töötanud õiguskantslerina vähemalt viis aastat või 2013. aasta 1. jaanuaril ametis õiguskantslerina ja kes töötab sellel ametikohal vähemalt viis aastat. Õiguskantsler hakkab saama ametipensioni, kui ta on täitnud *ÕKS*-is sätestatud staažinõuded ning on jõudnud

⁷⁶ Sotsiaalkindlustusameti avaldatud statistika.

⁷⁷ Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seadus. RT I, 29.03.2012, 3 (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129032012003>)

⁷⁸ Riigikontrolli seadus. RT I, 13.03.2019, 149. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019149>)

vanaduspensioniiikka. Õiguskantsleri ametipensioni suurus on 70% tema ametipalga suurusest.⁷⁹

Ametipensioni õiguse tulevikus mittetekkimine ning seeläbi pikemas perspektiivis eripensionide kaotamine on sobiv, sest aitab kaasa seatud eesmärkide, milleks on muu hulgas isikute võrdne kohtlemine pensioniskeemides ning pensionide väljamaksmiseks edasilükatud rahaliste kohustuste vähenemine, realiseerumisele.⁸⁰

Õiguskantsleri ja Riigikontrolli pensionit puudutavate regulatsioonide sarnasus on tingitud ilmselt asjaolust, et neid muudeti ühe eelnõu raames. Seetõttu on ka nende kaotamise regulatsioon tingitud samast loogikast. Õiguskantsleri ametist tulenevalt võib öelda, et selle pensioni saajaid on 1-2 inimest ning see ei põhjusta suurt riigieelarvelist koormust.

⁷⁹ Õiguskantsleri seadus. RT I, 03.07.2018, 16. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103072018016>)

⁸⁰ Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seadus 151 SE. seletuskiri lk 8. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5bf557fe-0666-9990-008c-c1bdfb3e5a75/Riigikontrolli%20seaduse%20ja%20%C3%B5iguskantsleri%20seaduse%20muutmise%20seadus>)

3. ERIPENSIONITE MUUTMISE PÕHISEADUSPÄRASUS

3.1. Kaitseväelase pensioni muutmise põhiseaduspärasus

3.1.1. Õiguspärase ootuse riive

Olemasoleva sotsiaalse õiguse kaotamisel või ümberkujundamisel tuleb arvesse võtta PS §-st 10 tulenevat õiguspärase ootuse põhimõtet. Pension on sotsiaalhüvitisena PS § 32 alusel kaitstav rahaliselt hinnatav nõudeõigus.⁸¹

Õigusriigi põhimõte on sätestatud PS §-s 10. Õigusriigi põhimõte sisaldab endas ka õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet.⁸² Riigikohtu praktikas on kasutatud mõistet “õiguse üldpõhimõtted”, mis hõlmab endas seaduslikkust, tagasiulatuva mõju keeldu, õiguspärase ootuse põhimõtet⁸³ ning õiguskindluse põhimõtet.⁸⁴

Hiljem on Riigikohus veelgi õiguspärase ootuse põhimõtet täpsustanud, kui on jäänud järgmisele seisukohale: “Demokraatliku õigusriigi põhimõtete hulka kuuluvad ka õiguskindlus ja õiguspärane ootus. Nendest põhimõtetest tuleneb igauhe õigus mõistlikule ootusele, et seadusega lubatud rakendatakse isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima. Seadus, mis seda õigust rikub, on vastuolus Põhiseadusega.”⁸⁵

Samas ei tähenda see seda, et õiguspärane ootus laieneks kõigile võimalikele õiguspositsioonidele. See kaitseb isiku õiguspärasest ootust ja usaldust, et isikult ei võeta ära riigi poolt antud õigusi, mida isik on asunud realiseerima.⁸⁶ Õiguspärase ootuse põhimõtte põhiseaduslikke piire on analüüsitud ka varem⁸⁷, kuid seda tehti enne käesoleva töö fookuses olevate kaitseväelase pensioni, politseiametniku pensioni ja prokuröripensionari regulatsiooni muutmist.

Kaitseväelase pensioni õigus on soodustus võrreldes riikliku vanaduspensionari saajatega. Eripensionari regulatsioon ei ole riigi kohustus, vaid valikuline hüve. Sarnases küsimuses on Riigikohus on lahendis RKPJKo 14.05.2013 nr 3-4-1-7-13 viidanud, et erinevate seisukohtade

⁸¹ M. Joosep. Õigus pensionikindlustusele Eesti Vabariigi Põhiseaduses: eriliiki pensionite võimalikkus. Magistritöö. Tartu Ülikool, Tallinn 2015. lk 65.

⁸² R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura 2002, lk 35.

⁸³ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.

⁸⁴ PS kommenteeritud väljaanne. § 10.

⁸⁵ RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-2-99. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-2-99>)

⁸⁶ RKKKo 21.02.2002, 3-3-1-6-02, p 18. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-6-02>)

⁸⁷ K. Sander. Ametnike eripensionide ära kaotamise ja vähendamise õiguslikud valikud. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tartu 2015.

kaalumisel tuleb arvestada, et tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustusega. Sellest tulenevalt tuleb arvesse võtta seadusandja seatud poliitilisi eesmärke ning olla seadusandja kohaseks peetud lahenduse ümberhindamisel tagasihoidlik.⁸⁸ Sellest tulenevalt võib järeldada, et kuigi kaitseväelase pension on määratud, siis seda on tehtud riigi heast tahtest. Seega võib selle vajadusel ümber reguleerida. Autori hinnangul annab see teatava varjundi ka õiguspärase ootuse põhimõtte kaalu kohta eripensionite valdkonnas. Isikul on küll õiguspärane ootus hüvele, kuid see ei tähenda, et riik ei võiks pensioni tasumise kohustusest tulevikus vabaneda. Kohustuse lõpetamine aga eeldab teataval määral õiguspärase ootuse riivet.

Võttes esimesena aluseks eelmises peatükis analüüsitud kaitseväelase pensioni, siis on eripensionide regulatsiooni muutmisega püütud eeskätt järgida õiguspärase ootuse põhimõtet. Vastavalt kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduses sätestatule ei kehti kaitseväelase pension enam alates 1. jaanuarist 2020 kaitseväeteenistusse astuvatele tegevväelastele.⁸⁹ Varem kaitseväeteenistusse astunud isikutele aga kehtib varasem pensionisüsteem edasi.

Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peaksid seega kaitseväelased, kes on tegevteenistuses või astuvad tegevteenistusse enne 2020. aasta 1. jaanuarit, olema õigustatud saama kaitseväelase pensioni kaitseväeteenistuses sätestatud alusel. Kaitseväelase pension määratakse isikule, kellel on vähemalt 20-aastane teenistusstaaz ning kes on saanud 50-aastaseks. Pensioni suurus sõltub staazist.

Pärast 2020. aasta 1. jaanuarit teenistusse astuvatel isikutel ei saa olla õiguspärasest ootusest kõnealusele pensionile, kuna sel hetkel, kui nemad teenistusse asuvad, ei ole pensioni ette nähtud. Samuti on või peavad nad olema sellest teadlikud.

See tähendab, et sisuliselt on tagatud õiguspärase ootuse põhimõte. Igal inimesel, kes astub kaitseväeteenistusse enne kõnealuse muudatuse jõustumist on, põhjendatud ootus, et talle kohaldub senine eripensionide määramise süsteem. Need, kes astuvad teenistusse pärast muudatuse jõustumist, ei saa seda aga oodata, kuna õigusaktides pole neile seda õigust ette nähtud.

Kokkuvõttes saab väita, et pealtnäha ei esine kaitseväelaste pensioni puhul õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumist. Viimati mainitud eelnõu koostajad on korduvalt märkinud, et eripensionide

⁸⁸ RKPJKo 14.05.2013 nr 3-4-1-7-13 p 47.

⁸⁹ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3.

kaotamisel tuleb arvestada õiguspärase ootuse printsiipi.⁹⁰ Samuti on korduvalt õiguspärase ootuse printsiibiga arvestamisele rõhunud Õiguskantsler.⁹¹ Võib tunduda, et seadusandja on põhiseaduspärasuse hindamisel määravalt palju rõhku pannud õiguspärase ootuse põhimõttega arvestamisele. Seetõttu ei ole võimalik tuvastada selle põhiõiguse riivet. Seadusandja on teinud kõik, et tagada isikute PS-st tuleneva õiguspärase ootuse põhimõtte kaitse. Samas on Riigikohus olnud seisukohal, et kaitseväelase pension on riigi valikuline tegevus, mis viitab teataval määral õiguspärase ootuse põhimõtte kaalule võrdluses võrdsuspõhiõiguse tagamisega.

3.1.2. Võrdsuspõhiõiguse riive

3.1.2.1. Võrdsuspõhiõiguse olemus

Võrdsuspõhiõigus on põhiseadusega tagatud õigus. Võrdse kohtlemise põhimõtte ja selle alused tulenevad PS §-st 12, mille kohaselt ei tohi kedagi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja soolise seisundi või muude asjaolude tõttu.⁹² Võrdsuspõhiõiguse abil tagatakse õigluse põhimõtte järgimine.

PS § 12 lõikes 1 sätestatu all võib mõista üldist võrdsuspõhiõigust, mis on ühtne kõikide ebavõrdse kohtlemise aluste suhtes, ning PS § 12 lg 1 teise lauses sätestatud alused kujutavad endast üksnes loetelu üldise võrdsuspõhiõiguse raames. See on igaühe subjektiivne põhiõigus, mis rakendub kõigil võrdse kohtlemise juhtudel, kui ükski eriline võrdsuspõhiõigus ei ole kohaldatav.⁹³ Riigikohus on öelnud, et seadus, mis on vastuolus põhiseadusest tulenevate põhimõtetega, on vastuolus ka põhiseadusega.⁹⁴

PS § 12 lg 1 on Riigikohtu seisukohast tulenevalt ühtne üldine võrdsuspõhiõigus. Tegemist on igaühe subjektiivse põhiõigusega, mis rakendub kõigil võrdse kohtlemise juhtudel, kui ükski eriline võrdsuspõhiõigus ei ole kohaldatav.⁹⁵ Riigikohus on öelnud, et riigil ei ole keelatud kõrvaldada või leevendada õiguslikust võrdsusest tulenevat faktilist ebavõrdsust õiguslike meetoditega ning teatud juhtudel on see suisa kohustuslik.⁹⁶ Seega on riigil kohustus

⁹⁰ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. seletuskiri.

⁹¹ Õiguskantsleri arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Soodustingimustel vanaduspensionide seadus (kättesaadav internetis: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_soodustingimustel_vanaduspensionide_seadus.pdf)

⁹² Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

⁹³ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.

⁹⁴ RKPJKo III-4/1-5/94.

⁹⁵ PS kommenteeritud väljaanne.

⁹⁶ RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 27 (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-42-08>)

ebavõrdsust õiguslike meetoditega parandada. Samas on Õiguskantsler sedastanud, et Riigikogul on pensionide ja tasude kehtestamisel avar otsustusõigus⁹⁷.

Omaette küsimus on, kas PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigus põhineb nii õiguslikul kui ka faktilisel võrdsuse ideel. Kui lähtuda sellest, et võrdsuspõhiõigus hõlmab endas lisaks õigusliku võrdsuse ideele ka faktilise võrdsuse ideed, siis peab võrdsuspõhiõiguse kohaldamisel arvestama raskustega võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamisel.⁹⁸ Selleks, et otsustada eriliiki pensionite määramise regulatsioonide vastuolude üle PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsusõigusega, tuleb hinnata regulatsioonide asjakohasust.⁹⁹

Võrdsuspõhiõigus oleks tagatud sellisel juhul, kui samadel tunnustel määratleva grupi osas kasutatakse samasid meetmeid. Kaitseväelase pensioni kontekstis tähendaks see seda, et nii enne 2020. aasta 1. jaanuarit kui ka pärast seda teenistusse astunud kaitseväelased saaksid võrdväärsed sotsiaalsed tagatised.

Autori hinnangul on põhjust kahelda, kas õiguspärase ootuse põhimõtet järgida püüdes on üldse arvesse võetud võrdsuspõhimõtet. See tähendab, et esineb võimalus võrdsuspõhimõtte riiveks.

3.1.2.2. Riive tuvastamine

Võrdsuspõhiõigused erinevad vabadusõigustest struktuuri poolest. Kui vabaduspõhiõigus tagab selle kandjale otsustamisvabaduse midagi teha või tegemata jätta, siis võrdsuspõhiõigus kaitseb võrdseid isikuid ebavõrdse kohtlemise eest. Et teha kindlaks, kas keegi on kellegi suhtes ebavõrdses seisus, peab olema vähemalt kaks isikut, isikute gruppi või faktilist asjaolu, keda või mida omavahel võrrelda.¹⁰⁰ Seega tuleb võrdsuspõhimõtte riive tuvastamiseks esmalt teha selgeks riive isikuline ja esemeline kaitseala. Võrdsuspõhimõtte riive subjektideks on ühelt poolt kaitseväelased, kes on teenistuses või astuvad teenistusse enne 2020. aasta 1. jaanuarit ning teiselt poolt kaitseväelased, kes astuvad teenistusse pärast mainitud kuupäeva. Subjektide gruppe koheldakse ebavõrdselt teenistusse astumise ajafaktori järgi.

Seega on subjektigrupid mõlemad kaitseväelased. Gruppide ainsaks erinevuseks on teenistusse astumise aeg, samas ei pruugi ilmtingimata olla erinev Kaitseväes teenimise ajaperiood.

⁹⁷ Õiguskantsleri 05.04.2019 arvamus nr 6-1-/190428/1901736 Politseiametnike väljateenitud aastate pension ja võrdne kohtlemine. (kättesaadav internetis: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Politseiametnike%20v%C3%A4ljateenitud%20aastate%20pension%20ja%20v%C3%B5rdne%20kohtlemine.pdf)

⁹⁸ PS kommenteeritud väljaanne.

⁹⁹ Joosep 2015. lk 48.

¹⁰⁰ PS kommenteeritud väljaanne.

Esimene grupp on õigustatud saama kaitseväelase pensioni kui täitunud on vähemalt 20-aastane teenistustaaž, kui ollakse saanud 50-aastaseks. Pensioni suurus sõltub staažist. Teine grupp pensioni ei saa ning peab lootma mitmesambalisele pensionisüsteemile, mis kehtib ülejäänud ühiskonnale. See tähendab, et mingisugust erikohtlemist nende osas ei toimu.

3.1.2.3. Ebavõrdse kohtlemise põhiseaduspärasus

Diskrimineerimiskeelu rikkumise tuvastamiseks tuleb kõigepealt teha kindlaks eristamine ning seejärel selgitada välja, kas see on põhjendatud või mitte.¹⁰¹ Põhiseaduspärasuse osas hinnangu andmisel ei ole suurt küsimust formaalses põhiseaduspärasuses. Ebavõrdne kohtlemine on reguleeritud kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse alusel. Ebavõrdsel kohtlemisel on olemas formaalselt õiguslik alus.

Hinnates materiaalselt põhiseaduspärasust tuleb esmalt teha selgeks riive eesmärk. Seadusandja on välja toonud, et riive põhjus on tagada tulevikus kõigi inimeste võrdne kohtlemine, mis iseenesest on tervitatav mõte. Samuti mõjutab võrdsuspõhimõtte riivet ja selle intensiivsust teiste põhiõiguste kaitse tagamine, peamiselt õiguspärase ootuse põhimõtte tagamine. Riigikohtu põhiseadusliku järelevalve kolleegium on olnud viidates RKPJKo¹⁰² 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p-le 32 järgneval seisukohal: “Erinevaks kohtlemiseks peab olema mõistlik ja asjakohane põhjus. Erineva kohtlemise mõistlikkuse ja asjakohasuse väljaselgitamiseks tuleb kaaluda erineva kohtlemise eesmärki ja tekitatud erineva olukorra raskust. Mida erinevamad on võrreldavad grupid sisuliselt, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda.”¹⁰³

Riigikohus on öelnud, et võrdsuspõhiõiguse materiaalse põhiseaduspärasuse kontrollimisel tuleks lähtuda samast proportsionaalsuse kontrollist, nagu seda tehakse vabaduspõhiõiguste põhjal.¹⁰⁴ Sellest tulenevalt teeb autor järgnevalt võrdsuspõhimõtte riive osas proportsionaalsuse kontrolli. Siinkohal võib viidata põhiseaduslikkuse analüüsile, mis toodi välja kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskirjas. See koosnes kolmest punktist, milles öeldi: 1) eripensionide kaotamise näol on tegemist sobiva meetmega, sest soodustab eesmärkide saavutamist ja eripensionid ei ole vajalikud ega jätkusuutlikud riigi üldises pensionisüsteemis; 2) eripensionide kaotamine on vajalik, sest eesmärged muudmoodi ei

¹⁰¹ PS kommenteeritud väljaanne.

¹⁰² RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08 (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-08>)

¹⁰³ RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-52-13>)

¹⁰⁴ RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 35. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-12-10>)

saavuta, teised abinõud ei ole sama efektiivsed ja 3) tegemist on mõõduka meetmega, sekkumine isiku põhiõigustesse on intensiivne, kuid legitiimsel ja olulisel eesmärgil, eesmärkide saavutamine põhiõigustesse õigustatult sekkumata ei ole võimalik. Suuresti sellega piirdus proportsionaalsuse kontroll eelnõu seletuskirjas.

Proportsionaalsuse kontroll koosneb kolme aspekti hindamisest. Nendeks on sobivus, vajalikkus ja mõõdukus ehk proportsionaalsus kitsamas tähenduses.

Sobivus: võrdsuspõhiõiguse riive on paratamatu, kui soovitakse saavutada eesmärki ning samaaegselt tagada õiguspärase ootuse printsiibi järgimine. Eesmärk on kaotada kaitseväelase eripension. Seda on otsustatud teha luues üleminekuperiood ning edaspidi tagada õiguspärase ootuse põhimõttest varem teenistusse astunud kaitseväelastele pension ka edaspidi. Hiljem teenistusse astujad seda ei saa. Pikem eesmärk on kaitseväelase pensionid sootuks kaotada ehk viimased kaitseväelase pensioni saajad on ilmselt 70-80 aasta pärast. Meede on sobiv, kuna aitab probleemi lahendamisele kaasa.

Vajalikkus: Eesmärgi saavutamist arvesse võttes on olemas ka stsenaarium, mille järgi riivatakse võrdsuspõhiõigust oluliselt väiksemal määral. Selle järgi oleks võimalik seadusandjal kaotada kaitseväelase pension kindlal kuupäeval ning sel hetkel ka staaži arvutamine lõpetada. See tähendab samas, et rikutakse õiguspärase ootuse põhimõttega, kuna kaitseväelastel on ootus, et teatud tingimuste täitumisel on neil õigus kaitseväelase pensionile.

Vajalikkuse hindamisel on seega oluline aru saada kumb põhiõigus on suurema kaaluga: õiguspärase ootuse põhimõte või võrdsuspõhimõte. Riigikohus on sotsiaalsete põhiõiguste osas viidanud: "Sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus ja kohtud ei tohi seadusandja asemel asuda langetama sotsiaalpoliitilisi otsuseid."¹⁰⁵ Õiguskantsler on viidanud, et erisuste kaalumise võrdse kohtlemise põhimõtte pinnalt on keeruline.¹⁰⁶

Mõõdukus: Autor on seisukohal, et eesmärgi saavutamine ehk eripensionide kaotamine ja seeläbi riigi kohustuste leevendamine on Eestile kui riigile oluline. Eesti on püüdnud eripensionide kaotamist kehtestada juba aastaid.¹⁰⁷ Juhul, kui soovime ka edaspidi riigina jätkusuutlikult toimida, siis tuleb eripensionide maksmise süsteem kindlasti ümber korraldada.

¹⁰⁵ RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10 p 58

¹⁰⁶ Õiguskantsleri vastus päringule „Tegevteenistuspension“ nr 6-1/150352/1501378. 30.03.2015. lk 3.

¹⁰⁷ “Valitsus otsustas eripensionid kaotada ilma asenduskeemideta.” Postimees 15.09.2016 (kättesaadav internetis: <https://www.postimees.ee/3838271/valitsus-otsustas-eripensionid-kaotada-ilma-asenduskeemideta>)

Küll aga tekitab kahtlusi viis, kuidas seda on otsustatud teha. Selge on see, et õiguspärase ootuse põhimõtet tuleb järgida, samal ajal tuleb aga arvesse võtta ka võrdsuspõhiõigust.

Kaitseväelase pensioni regulatsiooni muutmisel otsustati kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega ette nähtud lahenduse kasuks, millega enne 2020. aasta 1. jaanuarit teenistuses olevad või teenistusse astuvad isikud on õigustatud pensioni saama ning hiljem teenistusse astujad mitte.

Samas võib selle variandi alusel tekkida näiteks probleemne olukord, kus 31. detsembril 2019 astub kaitseväeteenistusse 30-aastane isik, kes on õigustatud saama kaitseväelase pensioni. 1. jaanuaril 2020 astub samuti kaitseväeteenistusse 30-aastane isik, kes kaitseväe pensionit saama ei hakka. Arvestades seda, et Kaitseväes nagu enamuses jõustruktuurides on hierarhiline süsteem, siis ilmselt on need isikud oma karjääri jooksul suure osa ajast üksteisega võrreldes sama taseme ametitel, küll teatud variatsioonidega. Jõudes pensioniikka on päev varem teenistusse astunud isikul õigus eripensionile, päev hiljem astunud aga mitte. Võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt on nad teinud terve karjääri sama tööd, eelduslikult kas samal või peaaegu samal tasemel ametikohal. Samas on ühele tagatud täiendav tagatis kaitseväelase pensioni näol, teisel seda aga ei ole. Seega tekib küsimus selles, et mille poolest erineb riigi kasuks antav panus kahe kaitseväelase puhul nii kardinaalselt, et üht on tarvis täiendava sotsiaalse tagatisega premeerida, kuid teise sellest ilma jätta.

Nagu eelpool mainitud, siis Riigikohus on olnud seisukohal, et seadusandjal on sotsiaalsete põhiõiguste tagamise osas avar diskretsiooniõigus.¹⁰⁸ Samas peaks seadusandja selle raames lähtuma põhiõiguste kui terviku tagamise vajalikkusest. Olenemata asjaolust, et kaalutusõigus on suur, ei tohiks kõrvale jätta põhiõiguste tagamise üldisi põhimõtteid, mille järgi peab põhiõiguste riive olema võimalikult väike. Seejuures ei saa arvesse võtta vaid konkreetseid põhiõigusi vaid komplekti tervikuna.

Autori hinnangul on tegemist võrdsuspõhiõiguse rikkumisega. Muudatus ja selle eesmärk on olulised, kuid vahendid, millega seda realiseerima on asutud, ei ole proportsionaalsed. Võrdsuspõhiõiguse riive tagajärjed on pikaajalise toimega. Hinnanguliselt võib öelda, et need on oluliselt pikemaajalisemad, kui seda oleks õiguspärase ootuse riive korral. Ebavõrdne kohtlemine toimub veel vähemalt 70-80 aastat, nagu ka kaitseväelase pensioni maksmine. Samas ei saa väita, et ebavõrdse kohtlemise mõju lõpeb sellega. Ebavõrdsel kohtlemisel võib

¹⁰⁸ RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10 p 58.

olla mõju kaitseväelaste motivatsioonile, teenistuskohdade täitmisele ning üldisele Kaitseväge moraalsele. Seega võib olla problemaatiline juba lähitulevikus teenistuskohdade täitmine.

Samuti ei oleks reaalne kompenseerida kaitsevälase pensioni kaotust sarnaselt kohtunike pensionidele täiendava töötasuga. Juhul kui erinevatel alustel pensioni saavad kaitsevälased saaksid palgalisa, siis saaksid palgalisa kõik kaitsevälased, ka need, kes on õigustatud kaitsevälase pensioni saama. Sellisel juhul tekiks samamoodi võrdsuspõhiõiguste riive, mis nõuaks riigieelarvest veel suuremat summat.

3.2. Politseiametniku pensioni muutmise põhiseaduspärasus

3.2.1. Õiguspärase ootuse riive

Politseiametnike pensioni regulatsiooni muutmine ja seeläbi pensioni kaotamine on ülesehituselt väga sarnane kaitsevälase pensioni kaotamisega.

Nagu eelpool mainitud, siis olemasoleva sotsiaalse õiguse kaotamisel või ümberkujundamisel tuleb arvesse võtta PS §-st 10 tulenevat õiguspärase ootuse põhimõtet.¹⁰⁹ Õiguspärane ootus kaitseb isiku õiguspärast ootust ja usaldust, et isikult ei võeta ära riigi poolt antud õigusi, mida isik on asunud realiseerima.¹¹⁰

Politseiametniku pensioni saama õigustatud isikuid koheldakse soodsamalt võrreldes tavalise riikliku vanaduspensioni saajatega. Eripensioni regulatsioon ei ole riigi kohustus, vaid valikuline hüve. Samuti nagu teised eripensionid, on ka politseiametniku eripension mitte riigi kohustus, vaid otsustus anda soodustus teatud ühiskonna gruppidele. Soodustuse andmine võib põhineda erinevatel argumentidel. Politseiametnike puhul oli selleks vajadus tööjõu järele, ametnike motiveerimine ning eripensioni liikide seas erandliku nüansiga, milleks oli töö ohtlikkus. Kuna politseiametniku pensioni määramine on riigi otsus anda teatud täiendav hüve, siis on riigil võimalus selle hüve andmist ümber reguleerida ning vastavalt põhjendatud vajadustele ka see kaotada.

Sarnaselt kaitsevälase pensioniga on politseiametniku pensioni regulatsiooni muutmisel pandud peamiselt rõhku õiguspärase ootuse põhimõttele. Vastavalt kaitseväge teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduses sätestatule ei kehti politseiametnike pension politseiametnikele, kes astuvad teenistusse alates 1. jaanuarist 2020.¹¹¹ Õiguspärase ootuse

¹⁰⁹ PS kommenteeritud väljaanne § 10.

¹¹⁰ RKHKo 21.02.2002, 3-3-1-6-02, p 18.

¹¹¹ Kaitseväge teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3.

põhimõtte järgimine paistab eelkõige välja sellest, et pole piiri pandud teenistusstaaži arvutamises. Kõik politseiametnikud, kes astuvad politseiteenistusse – kusjuures politseiteenistusse astutakse juba kadetina – enne 2019. aasta 31. detsembrit on õigustatud pensioniikka jõudes saada politseiametniku pensioni. Samuti arvestatakse niisuguse politseiametniku puhul edasi ka varem kehtinud regulatsiooni alusel politseiametniku pensionistaaži. Hüpoteetiliselt tähendab see, et politseiametnike eripensioni hakatakse saada veel ka pärast 2050. aastat. Pärast 2020. aasta 1. jaanuarit politseiametnikuks astuvatel isikutel ei ole õiguspärast ootust kõnealusele pensionile.

See tähendab, et sarnaselt kaitseväelase pensioniga on tagatud õiguspärase ootuse põhimõte. Samas jääb selgusetuks, kas seadusandja on ekslikult leidnud, et õiguspärane ootus on ainus põhiseadusest tulenev põhimõte, mida riik peab järgima. Teiste põhiõigustega, eeskätt võrdsuspõhiõigusega vastuolu ei ole õigusloome menetlusprotsessis teadaolevalt analüüsitud. Siinjuures võib olla üheks määravaks teabeks see, keda kaasati eelnõu väljatöötamise protsessi ning kelle huvisid selline seaduse sõnastus kõige paremini esindab. Ilmselt olid tööprotsessi kaasatud nii PPA kui ka Kaitseväe esindajad. Seega võib olla, et on lähtunud õiguspärase ootuse põhimõtte tagamisest sellises mahus just seetõttu, et surve vastava ministeeriumi allasutusest oli niivõrd tugev, et see leidis tee eelnõu teksti. Muul juhul ei ole selgitatav, miks olukord selliselt lahendati, kuna eelnõu koostamisega olid seotud vähemalt kolme ministeeriumi nõunikud, kaasaarvatud õigusnõunikud. Ministeeriumi ametnike eesmärk poliitikakujundajatena peaks esmajärgus olema põhiõiguste tagamine. Samas on keskendunud peamiselt praegu teenistuses olevate politseiametnike huvidele, mis väljenduvad õiguspärase ootuse põhimõttes. Kõrvale on jäetud tulevaste politseiametnike huvid, keda ilmselgelt menetluse protsessi ei kaasatud.

Kokkuvõttes on selge, et politseiametniku pensioni puhul ei ole õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumist esinenud. Seda seetõttu, et seadusandja on lähtunud peamiselt kui mitte ainult selle printsiibi tagamise olulisusest. Selles ei ole samas midagi uut, kuna nagu eelpool mainitud, siis selle olulisusele on tähelepanu juhtinud ka Õiguskantsler.

3.2.2. Võrdsuspõhiõiguse riive

3.2.2.1. Võrdsuspõhiõiguse olemus

Nagu varasemalt mainitud, siis võrdsuspõhiõigus on põhiseadusega tagatud õigus. Võrdse kohtlemise põhimõtte ja selle alused tulenevad PS §-st 12.¹¹² Võrdsuspõhiõigus on seega eelduslikult sama kaaluga põhiõigus, nagu teised PS II peatükis sätestatud põhiõigused. Selge on see, et põhiõiguste võimaliku riive puhul tuleb alati kaaluda, milline käitumismuster oleks kõige vähem põhiõigusi riivav. Samas jättes kõrvale kaalumisaspekti, siis on reegel, et seadus, mis on vastuolus PS-ist tulenevate põhimõtetega on vastuolus ka PS-ga.¹¹³ Seega taandatakse põhimõtted PS tähenduse alla.

Võrdsuspõhiõigus oleks politseiametniku pensioni regulatsiooni puhul tagatud juhul, kui samal perioodil ametis olevaid politseiametnikke koheldakse samal alusel. See tähendab, et kõigil peaks olema samal perioodil võimalus saada või teenida samasid sotsiaalseid hüvesid. Sarnaselt kaitseväelase pensioniga on autor seisukohal, et vaatamata selgest õiguspärase ootuse põhimõtte järgimisest, on põhjust kahelda, kas on kaalutud põhiõiguste tagamist kogumis. See tähendab, et kas on hinnatud kõiki põhiõigusi, mida muudatusega riivatakse ning tehtud selle pinnalt järeldus, kas tegemist on proportsionaalse meetmega, et saavutada eesmärk. Tähelepanu peaks pöörama ka asjaolule, et eesmärk ise ei tohiks endas kanda põhiseadusega vastuolu kuvandit.

3.2.2.2. Riive tuvastamine

Selleks, et määratlada, kas keegi on kellegi suhtes ebavõrdses seisus, peab olema vähemalt kaks isikut, isikute gruppi või faktilist asjaolu, keda või mida omavahel võrrelda.¹¹⁴ Politseiametnike pensionialase võrdsuspõhimõtte riive hindamisel on subjektideks kaks gruppi: 1) politseiametnikud, kes on ametisse asunud enne 2020. aasta 1. jaanuarit ning 2) politseiametnikud, kes asuvad ametisse pärast seda kuupäeva. Ebavõrdse kohtlemise erisus seisneb vaid ametisse astumise ajas. Samas on sellest tulenevalt erisus sotsiaalsete tagatiste õiguses. Politseiametnikele, kes on ametis enne 2020. aasta 1. jaanuari makstakse politseiametniku pensioni, kui ta on täitnud PPVS-is sätestatud tingimused. Samas ei maksta pärast seda kuupäeva ametisse astunud politseiametnikele politseiametniku pensioni ning nad peavad tuginema riiklikule vanaduspensionile. Seega töötavad muudetud regulatsiooni kohaselt pärast 2020. aasta 1. jaanuari politseiametnikud, kellest teatud grupp teenib endale politseiametniku pensioni staaži ning teised seda ei tee, kuigi panus riigi toimimisse on samaväärne. Politseiametnike erinev kohtlemine võib osutuda diskrimineerimise probleemiks,

¹¹² Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

¹¹³ RKPJKo III-4/1-5/94.

¹¹⁴ PS kommenteeritud väljaanne. § 12.

kui ühe riigiorgani ametnike pensioniküsimusi lahendatakse erinevalt ilma, et selleks oleks põhjendatud alus¹¹⁵.

Eelnevast tulenevalt esineb võrdsuspõhiõiguse riive politseiametnike kohtlemises, kes on astunud teenistusse enne või pärast 2020. aasta 1. jaanuarit.

3.2.2.3. Ebavõrdse kohtlemise põhiseaduspärasus

Ebavõrdse kohtlemise põhiseaduspärasuse hindamine politseiametniku pensioni puhul toimub samadel alustel, mis kaitseväelaste pensioni puhul. Rikkumise tuvastamiseks tuleb teha kindlaks eristamine ja selgitada välja, kas see on põhjendatud.¹¹⁶

Hinnates politseiametniku pensioni regulatsioonis politseiametnike eristamise formaalset põhiseaduspärasust, tuleb välja selgitada, kas on olemas õiguslik alus kõnealuseks eristamiseks. Põhiseaduspärasuse osas hinnangu andmisel ei ole suurt küsimust formaalses põhiseaduspärasuses. Ebavõrdne kohtlemine on reguleeritud kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse alusel. Ebavõrdsel kohtlemisel on olemas formaalselt õiguslik alus. 01. jaanuaril 2020 jõustuva kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse¹¹⁷ PPVS § 111¹ lõikes 1 on sätestatud, et ebavõrdsel alustel koheldakse 2019. aasta 31. detsembri seisuga politseiteenistuses olevaid isikuid ja neid, kes astuvad politseiteenistusse hiljem. Seega ei ole politseiametniku pensioni regulatsiooni puhul ebavõrdse kohtlemise osas probleem formaalses põhiseaduspärasuses.

Materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb skeemi kohaselt esimesena välja selgitada esineva riive eesmärk. Seadusemuudatuse eesmärk oli:

- 1) tagada isikute võrdne kohtlemine pensioniskeemides;
- 2) vähendada pensionide väljamaksmiseks edasilükatud rahalisi kohustusi ning tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus;
- 3) aidata kaasa majanduskasvu ja tööhõive strateegias seatud eesmärkide saavutamisele üldise tööhõive suurendamisel;

¹¹⁵ Tallinna halduskohtu 20.06.2017 otsus nr 3-16-619/13 (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=210118528>)

¹¹⁶ PS kommenteeritud väljaanne. § 12.

¹¹⁷ KVTS ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I. 06.07.2018, 3.

4) aidata kaasa sotsiaalse kaitse ja kaasamisega seatud eesmärkide saavutamisele, tagades pensioniskeemides sobiv ja õiglane tasakaal panuse ja tulu vahel.¹¹⁸

Vastav loetelu on esitatud kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduses täpselt sellises järjekorras. Seega võib mõista loetelu sellisena, et oluline kui mitte kõige olulisem muudatuse eesmärk oli tagada isikute võrdne kohtlemine pensioniskeemides. Loomulikult võib võtta aluseks pensioniskeemides võrdse kohtlemise üldise pensionisüsteemi raames, kuid isikuid tuleks kohelda võrdselt ka konkreetse eripensioni kontekstis. Erinevaks kohtlemiseks peab olema mõistlik ja asjakohane põhjus. Mida rohkem erinevad võrreldavad grupid, seda suurem kaalutusõigus on neid erinevalt kohelda.¹¹⁹

Järgnevalt viib autor läbi proportsionaalsuse kontrolli, mis koosneb kolme aspekti – sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse – hindamisest. Juhul kui selgub, et ühte kolmest ei ole järgitud, on tegemist ebaproportsionaalse lahendusega ning riive ei ole põhiseaduspärane.

Sobivus: Sobivuse hindamisel tuleb lähtuda küsimusest: kas antud meetme rakendamisega on võimalik lahendada olukord ning eesmärk saavutada? Juhul kui on, siis on tegemist sobiva meetmega. Politseiametnike pensioni regulatsiooni muutmise sooviti muuhulgas vähendada pensionide väljamaksmiseks edasilükatud rahalisi kohustusi ning tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus ja aidata kaasa majanduskasvu ning tööhõive strateegias seatud eesmärkide saavutamisele. Nende kahe eesmärgi osas on tegemist sobiva meetmega. Politseiametnike pensioni kaotamisega vähendatakse tulevikus tekkivaid rahalisi kohustusi ning seeläbi aidatakse kaasa riigi majanduse jätkusuutlikule arengule.

Samal ajal seati eesmärgiks ka võrdse kohtlemise tagamine pensioniskeemides ja tagada pensioniskeemides sobiv ja õiglane tasakaal panuse ja tulu vahel. Autorile jääb selgusetuks, kuidas tagatakse antud meetmega võrdne kohtlemine ning sobiv ja õiglane tasakaal. Kui võtta arvesse kogu Eesti pensionisüsteem, siis saab argumenteerida, et politseiametnike pensioni kaotamine aitab kaasa üldise pensionisüsteemi võrdsustamisele. Teisalt luuakse sellega rohkem kui pooleks sajandiks ebavõrdne olukord pensioniliigi siseselt. Võrdse kohtlemise tagamisest ei saa rääkida ainult ühes kontekstis, vaid seda tuleb hinnata kogumis. Meede on sobiv, et tagada majanduspoliitiliste eesmärkide saavutamine. Samas on kaheldav võrdse kohtlemise eesmärgi täitmine. Juhul kui arvesse on võetud vaid võrdse kohtlemise põhimõtet

¹¹⁸ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. seletuskiri lk 3.

¹¹⁹ RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13.

pensionisüsteemis üldiselt, siis on meede sobiv, kuid autori hinnangul tuleks hinnata võrdset kohtlemist kogumis.

Vajalikkus: Selleks, et tagada eesmärkide saavutamine, oli vaja eripensionite regulatsiooni muuta. Riigil on vajalik vähendada tulevikus neile eripensionitest tulenevat rahalist koormust ning eripensionide kaotamine on selleks hea lahendus.

Politseiametnike pensioni puhul on meetme vajalikkuse hindamisel oluline aru saada kumb põhiõigus on suurema kaaluga: õiguspärase ootuse põhimõte või võrdsuspõhimõte. Ideaalis ei tohiks teha põhiõigustel vahet ning omistada neile enne põhiseaduspärasuse hindamist fikseeritud kaalu.

Vajalikkuse hindamisel tuleb aru saada, kas seadusandjal oleks olnud mõni parem ja vähemkoormav viis eesmärkide saavutamiseks. Kuna seadusandja eesmärk oli tagada võrdne kohtlemine ning seadusandja igakordne üldine tahe on tagada võrdsus ühiskonnas, siis alternatiivset vahendit eesmärgi saavutamiseks ei ole. Ainuke variant oleks maksta kõigile inimestele eripensionide võrdsusel alustel ja suurusel, kuid võttes arvesse riigieelarveliste vahendite piiratust ning teisi sätestatud eesmärke, siis ei ole see reaalselt mõeldav lahendus. Seega on meede, mille seadusandja valis, vajalik, kuid hinnata tuleb meetme rakendamise mõõdukust.

Mõõdukus: Mõõdukus on proportsionaalsus kitsamas mõttes. Ühelt poolt tuleb kaaluda ebavõrdse kohtlemise kaudu sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi olulisust. Põhimõtte seisneb selles, et mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peaksid olema riivet õigustavad põhjused.¹²⁰

Riivet põhjustava meetme eesmärk seisnes muu hulgas isikute võrdse kohtlemise tagamises, pensionide väljamaksmiseks edasilükatud rahaliste kohustuste vähendamises, pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse tagamises ning sotsiaalse kaitse ja kaasamisega seatud eesmärkide saavutamisele kaasa aitamises.¹²¹ Võttes arvesse Eesti pensionipoliitikat, siis on väga oluline vähendada kohustuste hulka, et tagada riigi jätkusuutlik toimimine pensioni tagamises pensioniõiguslikele isikutele. Arvestada tuleb ka võimalike pensioneervate politseiametnike hulka ning selle potentsiaalset mõju riigieelarvele. Politseiteenistus on kaitseväeteenistuse kõrval üks kõige rohkem mehitatud teenistus. 2016. aasta andmetel oli politseiteenistuses 3848 politseiametnikku, kuhu ei ole sisse arvatud Kaitsepolitseiameti andmeid. Seega on nendest

¹²⁰ PS kommenteeritud väljaanne § 12.

¹²¹ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. seletuskiri lk 3.

teenistustest pensionile minevate ametnike mõju riigile ja selle majanduslikule toimimisele kõige suurem. Samal ajal on eesmärkide nimekirjas ka isikute võrdse kohtlemise tagamine. Tegemist on olulise, kui mitte kõige olulisema eesmärgiga antud loetelus.

Seadusandja on meetme valikul lähtunud õiguspärase ootuse põhimõttest. Sellele viitab muudatuse aluseks olnud seaduse eelnõu seletuskirjas õiguspärase ootuse põhimõtte tagamise selgitus, millega öeldakse, et igaühel peab olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu ebasoodsas suunas. Samas võrdse kohtlemise põhimõtet on selgitatud ühiskonnas pensionäride võrdse kohtlemise kontekstis ja sedagi vaid ühes lõigus: „Vanaduspensioni arvutamine ja määramine on selge ja ühetaoline, kuid eripensionide arvutamine on lisaks keerukusele samuti ametialade kaupa ka väga varieeruv. Eripensioni suurus ei sõltu tööelu jooksul tehtud panusest pensionisüsteemi, vaid konkreetsest ametikohast, kusjuures sellel ametikohal teenitud aeg ei pruugi olla proportsionaalne pensioni saamise ajaga. Seega on ebavõrdne, et teatud ametikohtadel töötamist eelistatakse suurema pensionisummaga.¹²² Sellest tulenevalt võib eeldada, et politseiametnike eripensioni liigi siseselt ei toimunud eelnõu väljatöötamisel võrdsuspõhiõigusele vastavuse hindamist.

Võrdsuspõhiõiguse riive tekib politseiametniku pensioni osas ilmselt kõige tugevamalt ka kaitseväeteenistuse pensioni juures selgitatud olukorras, kus politseiteenistuses on kaks politseiametnikku, üks teenistusse astunud 31. detsembril 2019 ning teine 01.01.2020, kuid neid koheldakse pensionipoliitiliselt täiesti erinevalt. Seejuures tuleks meelde tuletada eripensionide loomise eesmärki, milleks oli üldiselt öeldes teatud töö tegemise eest täiendav sotsiaalne tagatis. Sellisel juhul tekib aga olukord, kus täpselt sama töö eest sisuliselt samal ajaperioodil saab üks inimene tunduvalt paremad sotsiaalsed tagatised kui teine.

Seadusandja peab lähtuma põhiõiguste kui terviku tagamise vajalikkusest. Olenemata asjaolust, et kaalutusõigus on oluline, ei tohiks kõrvale jätta põhiõiguste tagamise üldisi põhimõtteid, mille järgi peab põhiõiguste riive olema võimalikult väike. Seejuures ei tohi arvestada vaid konkreetseid põhiõigusi eraldi.

Autor on seisukohal, et nii kaitseväelase kui ka politseiametniku pensioni puhul on samadel alustel tegemist võrdsuspõhiõiguse riivega ning see ei ole põhiseaduspärane. Muudatusele eelnenud ametkondade vahelistel läbirääkimistel ei ole ilmselt hinnatud proportsionaalsust või on selle hindamisel tehtud vigu. Selle konkreetse võrdsuspõhiõiguse riive tagajärjed ulatuvad

¹²² Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. seletuskiri lk 9.

mitmekümne aasta jagu tulevikku ning on seega väga pikaajalise toimega. Sarnaselt kaitseväelastega on ebavõrdsel kohtlemisel tõenäoline mõju hiljem teenistusse astuvate politseiametnike motivatsioonile. Seega võib olla problemaatiline juba lähitulevikus teenistuskohdade täitmine. Tegemist ei ole proportsionaalse meetmega, kuna valitud meede ei ole mõõdukas.

3.3. Prokuröripensioni muutmise põhiseaduspärasus

3.3.1. Õiguspärase ootuse riive

Prokuröripensioni regulatsiooni muutmine ja seeläbi pensioni kaotamine on mõnevõrra erinev kahe teise – politseiametniku ja kaitseväelase pensioni – osas kasutatud mudelist.

Sotsiaalse õiguse kaotamisel või ümberkujundamisel tuleb arvesse võtta PS §-st 10 tulenevat õiguspärase ootuse põhimõtet.¹²³ Isikult ei tohi võtta ära riigi poolt antud õigusi, mida isik on asunud realiseerima.¹²⁴

Sarnaselt kõikide eripensionide liikide saajatega, koheldakse prokuröre soodsamalt võrreldes tavalise riikliku vanaduspensionide saajatega. Nagu kõigi seni muudetud eripensionide regulatsioonide puhul, on ka prokuröri pensioni osas pandud peamiselt rõhku õiguspärase ootuse põhimõttele. Samamoodi kaitseväelase ja politseiametniku pensioniga ei kehti prokuröripension prokuröridele, kes astuvad teenistusse alates 1. jaanuarist 2020.¹²⁵ Samas arvutatakse teenistusstaazi edasi varem ametisse astunud prokuröride osas. See tähendab, et sarnaselt kaitseväelase ja politseiametniku pensioniga on tagatud õiguspärase ootuse põhimõte.

Seega prokuröripensioni puhul ei näi olevat indikatsiooni, nagu oleks tegemist PS-st tuleneva õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumisega.

3.3.2. Võrdsuspõhiõiguse riive

3.3.2.1. Võrdsuspõhiõiguse olemus

Võrdsuspõhiõigus on PS¹²⁶ §-st 12 tulenev põhiseadusega tagatud õigus. Põhiõiguste võimaliku riive puhul tuleb alati kaaluda, milline meede oleks kõige vähem põhiõigusi riivav. Reeglina

¹²³ PS kommenteeritud väljaanne. § 10.

¹²⁴ RKHKo 21.02.2002, 3-3-1-6-02, p 18.

¹²⁵ Kaitseväge teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3.

¹²⁶ Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

on seadus, mis on vastuolus PS-ist tulenevate põhimõtetega, vastuolus ka PS-ga, mis tähendab et põhiõigustel on sama tähendus, mis põhiseadusel kui õigusaktil.¹²⁷

Prokuröri pensioni regulatsioon oleks vastavuses võrdsuspõhiõigusega, kui samade tunnustega, tingimustega ja samas olukorras ametis olevad prokurörid saaksid samaväärse pensionialase kohtlemise osaks. Erinevalt kaitseväelase ja politseiametniku pensioni regulatsioonist ei teki prokuröri pensioni puhul olukorda, kus varem ametis olnud isik saab enne vanaduspensioniga minna pensionile ning saada tunduvalt suuremat pensionit, millega ta on võimeline ära elama. Prokuröripensioni õigus tekib prokuröridele vanaduspensionieas. Seega on võrdsuspõhiõiguse võimalik riive veidi teise kaalu ja ülesehitusega, kui see on eelpool selgitatud eripensionite kaotamise puhul, kuna pensioni saamise õigus tekib vanaduspensionieas. Prokurörid ei saa minna prokuröripensionile enne vanaduspensioniga.

3.3.2.2. Riive tuvastamine

Selleks, et määratleda, kas kedagi koheldakse võrreldes teisega ebavõrdselt, tuleb võrdlusse lisada vähemalt kaks poolt, keda või mida omavahel võrrelda.¹²⁸ Prokuröripensioni võrdsuspõhimõtte riive hindamisel on subjektideks sarnaselt kaitseväelaste ja politseiametnikega prokurörid, kes on ametisse asunud enne 2020. aasta 1. jaanuarit ning need, kes asuvad ametisse pärast seda. Ebavõrdse kohtlemise erisus on ametisse astumise ajas, millest tekib omakorda erinev õigus pensionile vanaduspensioniea saabumisel. Prokuröridele, kes on ametis või astunud ametisse enne 2020. aasta 1. jaanuarit makstakse prokuröripensioni, kui ta on täitnud ProKS-is sätestatud tingimused. Pärast seda ametisse astunud prokuröridele selleks enam õigust ei ole ning neile kohaldub mitmesambaline süsteem, kus on võimalik end täiendavalt vabatahtliku samba maksetega kindlustada.

Prokuröripensioni regulatsioonis esineb võrdsuspõhiõiguse riive. Järgnevalt analüüsib autor, kas riive on põhiseaduspärane.

3.3.2.3. Ebavõrdse kohtlemise põhiseaduspärasus

Ebavõrdse kohtlemise põhiseaduspärasuse hindamiseks ja rikkumise tuvastamiseks tuleb teha kindlaks eristamise alus ja selgitada välja, kas eristamine on või ei ole põhjendatud.¹²⁹

¹²⁷ RKPJKo III-4/1-5/94

¹²⁸ PS kommenteeritud väljaanne. § 12.

¹²⁹ PS kommenteeritud väljaanne. § 12.

Prokuröripensioni kaotamise regulatsioon on sätestatud kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduses. 1. jaanuaril 2020. a jõustuva ProkS § 60³ lõige 1 sätestab aluse kohelda erineval ajal prokuröriks saanud isikuid erinevatel alustel. Erisuste tegemine ei ole keelatud, kui see ei ole põhiseadusega vastuolus. Seega on tegemist formaalselt põhiseaduspärase regulatsiooniga.

Materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb skeemi kohaselt esimese asjana välja selgitada esineva riive eesmärk. Tulenevalt asjaolust, et prokuröripensioni regulatsiooni muudeti samas muutmise seaduses koos kaitseväelase ja politseiametniku pensioniga, siis on ka eesmärgid üldjoones samad, küll mõne täiendusega. Nimelt oli üks eesmärk reformida prokuröride pension samadel alustel kohtunike pensionidega. Seadusemuudatuse eesmärk oli tagada isikute võrdne kohtlemine pensioniskeemides, vähendada pensionide väljamaksmiseks edasilükatud rahalisi kohustusi ning tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, aidata kaasa majanduskasvu ja tööhõive strateegias seatud eesmärkide saavutamisele üldise tööhõive suurendamisel ning aidata kaasa sotsiaalse kaitse ja kaasamisega seatud eesmärkide saavutamisele, tagades pensioniskeemides sobiv ja õiglane tasakaal panuse ja tulu vahel. Justiitsministeerium oli seisukohal, et eesmärk on reformida prokuröride vanaduspension sarnaselt 1. juulil 2013 ellu viidud kohtunike vanaduspensioni ja väljateenitud aastate pensioni reformiga.¹³⁰ Seega ei olnud prokuröripensioni puhul isegi kaalumisel teisi variante, mis tähendab, et pole hinnatud, kas mõni teine variant oleks olnud vähem põhiõigusi riivav. Samas on see ka arusaadav, kuna sooviti soodustada prokuröride liikumist kohtunikuks.

Järgnevalt teostab autor materiaalse põhiseaduspärasuse raames proportsionaalsuse kontrolli. Autor hindab meetme sobivust, vajalikkust ja mõõdukust. Juhul kui selgub, et ühte kolmest ei ole järgitud, siis on tegemist ebaproportsionaalse lahendusega ning riive ei ole põhiseaduspärane.

Sobivus: Prokuröripensioni regulatsiooniga nähti ette, et prokuröripensioni on õigustatud saada isikud, kes on enne 2020. aasta 1. jaanuarit prokuröriametis ning nende pensionistaaž täitub nende vanaduspensioniea saabumise ajaks. Pensioni kaotamise eesmärk oli nagu ka teiste eripensionide puhul üldistatult vähendada riigi kohustuste hulka tulevikus, tagada võrdne kohtlemine, tagada riigi jätkusuutlikkus. Tegemist on sobiva meetmega, kuna sellega saavutatakse püstitatud eesmärgid, milleks olid lisaks isikute võrdsele kohtlemisele pensionisüsteemides, edasilükatud rahaliste kohustuste vähendamisele, majanduskasvule kaasa

¹³⁰ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. seletuskiri lk 3.

aitamisele, pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse tagamisele ka reformida prokuröri pension samadel alustel kohtuniku pensioniga. Vaieldamatult ebaproportsionaalne oleks sobivuse mõttes meede, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.

Kogu Eesti pensionisüsteemi arvesse võttes tagatakse tulevikus võrdne kohtlemine kõigi ühiskonna liikmete vahel. Samal ajal luuakse ebavõrdne olukord prokuröride vahel, kes on teenistuses enne ja pärast 2020. aasta 1. jaanuarit. Samas on prokuröripensioni puhul võrreldes teiste analüüsitud eripensionitega teatavad erinevused. Nimelt on prokuröripensioni saamise aluseks vanaduspensioniiikka jõudmine ning reegel on see, et vanaduspensioniiikka jõudes peab olema täidetud ka staaž. Kui staaži täita pole vanaduspensioniiikka jõudes võimalik, siis eripensionile õigust ei teki. Seega võib öelda, et ebavõrdset kohtlemist tekib pigem vähem, kui teiste eripensionide puhul tulenevalt sellest täiendavast reeglist ning prokuröride pensionile mineku aja sidumine vanaduspensionieaga.

Seega arvestades seadusandja püstitatud eesmäärke oli meede sobiv.

Vajalikkus: Seadusandja igakordne üldine tahe on tagada võrdsus ühiskonnas. Seega võib öelda, et alternatiivset vahendit eesmärgi saavutamiseks ei ole. Eripensionide regulatsiooni on vaja muuta selliselt, et lõpuks eripensionid Eesti õigussüsteemist kaotada. Riigi rahaliste kohustuste mahtu on vaja vähendada, et tagada riigi jätkusuutlikkus.

Ainuke hüpoteetiline alternatiivne variant on maksta kõigile inimestele eripensioni võrdsetel alustel ja suurusel, kuid see ei ole teisi eesmäärke arvestades mõistlik lahendus. See lahendaks ainult võrdse kohtlemise eesmärgi, kuid ei oleks vastavuses rahaliste kohustuste vähendamise eesmärgiga. Sellest saab järeldada, et meede, mille seadusandja valis on vajalik, kuid hinnata tuleb meetme rakendamise mõõdukust.

Mõõdukus: Mõõdukuse hindamise raames tuleb ühelt poolt tuleb kaaluda ebavõrdse kohtlemise kaudu sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi olulisust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peaksid olema riivet õigustavad põhjused.

Riivet põhjustava meetme eesmärk seisnes muu hulgas isikute võrdse kohtlemise tagamises, pensionide väljamaksmiseks edasilükatud rahaliste kohustuste vähendamises, pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse tagamises ning sotsiaalse kaitse ja kaasamisega seatud eesmärkide saavutamisele kaasa aitamises.¹³¹ Samuti oli eesmärk viia prokuröripensionide regulatsioon

¹³¹ Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. seletuskiri lk 3.

vastavusse kohtunike pensioni regulatsiooniga. Arvestada tuleb ka võimalike pensioneervate ametnike hulka. Võrreldes politseiteenistuses ning kaitseväeteenistuses olevate teenistujate arvu, kus mõlemas on üle 3000 teenistuja, on prokuröripensioni potentsiaalseid saajaid tulevikus tunduvalt vähem. Prokuröre on hetkel ametis üle 200 ning pensioni on õigustatud saama juba alla 50 prokuröri.

Seadusandja on kogu eripensionide kaotamise viimase paketi raames meetme valikul lähtunud peamiselt õiguspärase ootuse põhimõttest. Võib eeldada, et ühegi paketis käsitletud eripensioni liigi siseselt ei toimunud eelnõu väljatöötamisel võrdsuspõhiõigusele vastavuse hindamist.

Erinevalt kaitsevälase ja politseiametniku pensionist on autori hinnangul prokuröripensioni puhul võrdsuspõhiõiguse riive väiksem. Seda eelkõige tingituna erisustest, mille kohaselt saab prokurör õiguse eripensionile alles vanaduspensionieas ning selleks ajaks peab olema täidetud nõutud staaž. Seega ei ole isegi enne 2020. aasta 1. jaanuarit ametisse asunud prokuröril õigus prokuröripensionile, kui ta ei suuda staaži täita enne oma vanaduspensioniea saabumist. Samal ajal on endiselt võrdsuspõhiõiguse riive olemas.

Autor on seisukohal, et nii kaitsevälase kui ka politseiametniku pensioni puhul on samadel alustel tegemist võrdsuspõhiõiguse riivega ning see ei ole põhiseaduspärane. Riive on selge ning vastuolu põhiseadusega on olemas, kuna on olemas mõõdukam lahendus, milleks on näiteks kasutada üleminekuperioodi ning kaotada pensionid sarnaselt ATS-i alusel makstava vanaduspensioni suurendusele. Prokuröripensioni puhul on mõõdukuse hindamisel tegemist veidi leebema riivega. Eelnõu seletuskirjast nähtub, et prokuröripensioni kaotamisel soovitakse muutus kompenseerida täiendavas palgafondis. Seega on mingisugused meetmed võrdse kohtlemise tagamiseks siiski mõeldud. Juhul kui eesmärk omaette on reguleerida prokuröripensione samadel alustel kohtuniku pensioniga, siis on eesmärk sobiv, kuna eesmärk näebki ette täpselt sellist regulatsiooni. Kuna prokuröripensioni kaotamise juures ei hinnatud ühegi teise lahenduse kasutamist ning on otsesõnu öeldud, et eesmärk oligi reguleerida seda samasuguselt kohtunike pensioniga, siis on meede proportsionaalne. Eesmärgi detailsusest tulenevalt ei teki olukorda, kus saaks öelda, et meede ei ole proportsionaalne.

3.4. Eripensionite tagamise lõpetamise alternatiiv

3.4.1. Pensioni staaži arvestamise üleminekuperioodi kehtestamine

Autori hinnangul on kaitsevälase ja politseiametniku pensioni kaotamise regulatsioonid põhiseadusega vastuolus. Järgnevalt on esitatud võimalik alternatiivne ettepanek koos

põhjendustega. Autor on seisukohal, et selle lahenduse kasutamine oleks vähem põhiõigusi riivav.

Eripensionide kaotamise protsessi alustati juba aastaid tagasi. Seadusandja otsustas hakata eripensione kaotama väiksema sihtgrupiga eripensionitest ning viimases järgus jõuti kaitseväelase ja politseiametniku pensioni kaotamise juurde. Sihtgrupi suuruseks mõlemal juhul on umbes 3000-4000 inimest.

Seevastu on juba 2013. aastal kaotatud ühe kõige suurema avaliku teenistuse sihtgrupi eripensionid. Nendeks on ametnikud ehk avalikud teenistujad ATS-i järgi. ATS vanaduspensioni lisa kaotati 2013. aastal jõustunud uue avaliku teenistuse seaduse tervikteksti jõustumisega. Muudatust võrreldes varasema regulatsiooniga põhjendati sellega, et ametnikele staaži alusel lisapensioni maksmine üldises avalikus teenistuses ei olnud enam põhjendatud, kuna staaži alusel antakse garantiisid suletud ning n-ö eluaegset teenistust taotleivate süsteemide puhul. Eestis on üldine avalik teenistus kujunenud avatud süsteemiks ning seetõttu ei ole lisapension vastavuses süsteemi olemusega.¹³² Sama põhjendus võiks olla ka kaitseväelase ja politseiametniku pensioni kaotamise selgitamisel.

ATS-is sätestatud regulatsiooni järgi jätkus riikliku vanaduspensioni suurendamiseks teenistusstaaži arvestus veel viis aastat. Selle tulemusel tekkis isikutel, kellel on juba teatud osa staažist välja teenitud, võimalus jõuda järgmise vanaduspensioni suurenduse tasemeni. Näiteks oli isikul, kes on avalikus teenistuses töötanud 11 aastat, õigus vanaduspensioni suurendamisele 10% ning juhul, kui ta jätkas veel viis aastat avalikus teenistuses, tekkis tal õigus vanaduspensioni suurendamisele 20%.¹³³ Seega oli viieaastane üleminekuperiood tuletatud varem kehtinud ATS pensioni arvestusest, mille järgi oli võimalik suuremale pensionile astmetena. Iga uus vanaduspensioni suurenduse aste tuli täiendava 5 aasta staaži järgi.

See tähendab, et ATS vanaduspensioni suurenduse staaži kogumine lõppes 2018. aastast. Võrdluses kaitseväelase ja politseiametniku pensioni staaži arvestus lõpeb hinnanguliselt alles mitte vähem kui mõnekümne aasta pärast. Lisaks sellele jätkub pensioni maksmine veel kaua pärast seda. Seadusandja jaoks oleks võimalik olnud lahendada kaitseväelase ja

¹³² Avaliku teenistuse seadus 193 SE. seletuskiri lk 31. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/Avaliku%20teenistuse%20seadus>)

¹³³ ATS 193 SE. seletuskiri lk 69 ja 79.

politseiametniku pensioni kaotamine sarnastel alustel, nagu seda on tehtud ATS-i alusel ametnikele makstava riikliku vanaduspensioni suurenduse puhul.

ATS vanaduspensioni suurenduse kaotamisel oli viieaastane ülemineku periood seotud pensioni astmete staaži vahemikest. Nimelt oli iga viie aasta möödudes võimalik jõuda järgmisse pensioni suurenduse vahemikku. Riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel arvutatud vanaduspensioni suurendati 10–15-aastase teenistusstaaži korral – 10 protsenti, 16–20-aastase teenistusstaaži korral – 20 protsenti, 21–25-aastase teenistusstaaži korral – 25 protsenti, 26–30-aastase teenistusstaaži korral – 40 protsenti ja üle 30-aastase teenistusstaaži korral – 50 protsenti.¹³⁴

Kaitseväelase ja politseiametniku pensioni staažinõuded on veidi erinevad. Nimelt saab 20-aastase staaži puhul 50% viimasest ametipalgast ning iga seda ületava aasta eest 2.5% lisaks. Maksimaalne määr on 75%.¹³⁵

Seega tuleks ettepaneku kohaselt teha ametnike pensioni kaotamisega võrreldes mõned erisused. Kuna nende pensionide puhul ei ole staažiaastmeid, nagu ametnike puhul, siis on võimalus sätestada üleminekuperioodiks 10 aastat ning arvutada isikute puhul, kes ei täida 10 aasta jooksul 20-aastast staaži, nende eripensioni protsentuaalselt vastavalt teenistusstaažile. Samas tuleb tähele panna, et üleminekuperiood kehtib vaid nende teenistujate osas, kes on seaduse vastuvõtmise hetkel juba teenistuses. Üleminekuperioodi sätestamine 10 aasta peale on oluline seetõttu, et selliselt jõuaksid kõik need teenistujad, kes on täitnud 20-aastase staažinõude, maksimaalse pensioni suuruseni, milleks on 75%. Samas oleks võimalik maksimaalset staažinõuet mitte täitvatel kaitseväelastel ja politseiametnikel 10-aastase staaži arvutamise perioodi lõpus fikseerida pensionistaaž protsentuaalse valemi alusel. Juhul kui isikul on üleminekuperioodi lõpuks näiteks 15 aastat staaži, siis oleks tema pensioni suurus pensioniea saabumisel 37.5%. Kui isikul on täitunud 25 aastat staaži, siis oleks tema pensioni suuruseks 62.5%. Staaži arvutamine toimuks aastate lugemise põhimõttel. Alla 10-aastase staažiga teenistujatele ehk nendele, kes astuvad teenistusse pärast muudatuse jõustumist, eripensioni regulatsioon ei kohalduks ja nende staaži ei loetaks.

Autori püstitab hüpoteesi, et nii kaitseväelase kui ka politseiametniku pensioni kaotamise puhul oleks olnud vähem põhiõigusi riivav ATS vanaduspensioni suurenduse kaotamisel kasutatud

¹³⁴ ATS § 113 lg 7.

¹³⁵ KVTS § 206, PPVS § 101.

lahendus teatud modifikatsioonidega. Järgnevalt viib autor hüpoteesi kontrollimiseks väljapakutud lahenduse osas läbi põhiseaduspärasuse kontrolli.

3.4.2. Pensioni staaži arvestamise üleminekuperioodi põhiseaduspärasus

3.4.2.1 Õiguspärase ootuse riive

3.4.2.1.1. Riive tuvastamine

Riigikohus on sedastanud, et õigusriigi põhimõtete hulka kuuluvad muu hulgas õiguskindlus ja õiguspärane ootus. Nendest põhimõtetest tuleneb igaühe õigus mõistlikule ootusele, et seadusega lubatud rakendatakse isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima¹³⁶. Ettepanekus esitatud võimaluse kohaselt on teatud sihtgrupi õiguspärast ootust rikutud. Kaitseväelase või politseiametnikuna töötaval isikul on õiguspärane ootus, et tema teenistusstaaži loetakse vastavalt õigusele, mis kehtis sel hetkel, kui isik teenistusse astus. Seega oleks õiguspärase ootusega kooskõlas olukord, kus kõik enne muudatust teenistusse astunud isikutel arvestataks pensionistaaži edasi samamoodi, nagu see on kehtiva lahenduse kohaselt reguleeritud. Õiguspärast ootust rikutakse kõigil teenistujatel, kes ei saa 10-aastase üleminekuperioodi jooksul täis 30-aastast staaži.

Samas on Riigikohus märkinud, et õiguspärase ootuse põhimõte ei võta siiski Riigikogult õigust juba kehtivaid seadusi muuta ega põlista senist õiguslikku olukorda. Selline järeldus oleks vastuolus samuti PS §-st 10 tuleneva demokraatia põhimõttega. Õigussuhted võib muutunud olude järgi ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda¹³⁷.

3.4.2.1.2. Olukorra põhiseaduspärasus

Olukorra põhiseaduspärasuse hindamiseks ja rikkumise tuvastamiseks tuleb teha kindlaks eristamise alus ja selgitada välja, kas riive on põhjendatud.¹³⁸

Seadusandja eesmärgid eripensione kaotades olid tagada isikute võrdne kohtlemine pensioniskeemides, vähendada pensionide väljamaksmiseks edasilükatud rahalisi kohustusi ning tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, aidata kaasa majanduskasvu ja tööhõive strateegias seatud eesmärkide saavutamisele üldise tööhõive suurendamise ning aidata kaasa

¹³⁶ RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-2-99.

¹³⁷ RKPJKo 19.12.2017 5-17-13 Töövõimetoetuse seaduse § 40 punkti 4 põhiseaduspärasuse kontroll p 38 (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122017046>)

¹³⁸ PS kommenteeritud väljaanne. § 12.

sotsiaalse kaitse ja kaasamisega seatud eesmärkide saavutamisele, tagades pensioniskeemides sobiv ja õiglane tasakaal panuse ja tulu vahel.¹³⁹ Seega võib öelda, et seadusandja eesmärk oli eelkõige tagada võrdne kohtlemine ja vähendada riigi koormust pensionide maksmisel. Samas peab tõdema, et õiguspärase ootuse põhimõtet tuleb seadusandjal olenemata eesmärkidest siiski silmas pidada. Tegemist on õigusriigi ühe põhimõttega.

Järgnevalt viib autor läbi proportsionaalsuse kontrolli.

Sobivus: Kaitseväelaste ja politseiametnike eripensionide kaotamise eesmärgid on selgitatud eespool¹⁴⁰. Peamine oli tagada võrdne kohtlemine ning vähendada riigi kohustuste suurust. Sellega tagatakse riigi jätkusuutlik tegevus. Meede, millega ettepaneku kohaselt kaotada kaitseväelaste ja politseiametnike eripension, on sobiv. Meetmega on võimalik tagada eesmärgi saavutamine, milleks on pensionide kaotamine, mille kaudu omakorda tagatakse võrdne kohtlemine ja vähendatakse riigi rahalisi kohustusi.

Vajalikkus: Vajalikkuse hindamisel tuleb hinnata, kas eesmärgi saavutamiseks on vajalik kasutada just väljapakutud meedet või lahendust. Eesmärki silmas pidades võib öelda, et tegemist on vajalikku meetmega, kuna selleks, et tagada tulevikus võrdne kohtlemine ning vähendada riigi koormust, tuleb eripensionid kaotada, kuna see vastab kõigile eesmärkidele. Teised lahendused oleksid vastuolus ühe või mitme püstitatud eesmärgiga.

Mõõdukus: Võimalike lahenduste mõõdukuse hindamisel tuleb arvesse võtta eesmärki. Autori hinnangul on laialt eristades võimalik formuleerida kolm lahendust: 1) seadusandja poolt kasutatud lahendus, millega pärast tähtpäeva saabumist teenistusse astunud teenistujatel enam staaži ei loeta, aga teistel see jätkub; 2) ettepanekus esitatud lahendus, milles pärast 10-aastast üleminekuperioodi enam kellelgi staaži ei arvutata ning teenistuses olevad isikud saavad tagatisi võrdsetel alustel ning 3) lahendus, millega lõpetatakse eripensioni staaži arvutamine ning fikseeritakse staaž ning sellest tulenev pensioniõigus proportsionaalselt.

Kolmest väljatoodud lahendusest on esimene kõige rohkem õiguspärase ootuse põhimõtet järgiv, kuid see ei ole kooskõlas võrdsuspõhimõttega. Teine võtab arvesse mõlemaid põhiõiguse proportsionaalselt. Kolmas tagab võrdse kohtlemise, kuid seda õiguspärase ootuse riive arvelt. Seega on tegemist mõõduka proportsionaalse meetmega, mis võtab arvesse kõiki

¹³⁹ KVTS-i ja teiste seaduste muutmise seadus. seletuskiri lk 3.

¹⁴⁰ lk 34 ja 40.

riivatavaid põhiõigusi. Põhiõiguste riived on kaalutud ning on tagatud, et iga põhiõiguse riive oleks võimalikult väike.

3.4.2.2. Võrdsuspõhiõiguse riive

3.4.2.2.2. Riive tuvastamine

Võrdse kohtlemise põhimõtet on rikutud juhul, kui sarnases olukorras olevaid gruppe koheldakse meelevaldselt erinevalt.¹⁴¹ Ettepanekus esitatud lahenduse järgi riivatakse teatud sihtrühma õigust võrdsele kohtlemisele.

Võrdsuspõhiõiguse riive seisneb selles, et isikud, kes astuvad teenistusse pärast 10-aastase üleminekuperioodi lõppu, ei oleks enam õigustatud eripensionile ja selle staaži kogumisele, samal ajal, kui varem teenistusse astunud said seda koguda. Samas ei ole ebavõrdne kohtlemine jätkuv. See tähendab, et ükski teenistuja pärast üleminekuperioodi lõppu enam staaži ei koguks. Küll oleks neil õiguspärane ootus juba varem väljateenitud staaži järgi eripensioniks. Ebavõrdne kohtlemine tekiks maksimaalselt kümneks aastaks isikute vahel, kes on seaduse jõustumise hetkel teenistuses ja kes astuvad teenistusse üleminekuperioodi jooksul. Ebavõrdne kohtlemine kestab maksimaalselt üleminekuperioodi kestuse.

3.4.2.2.3. Ebavõrdse kohtlemise põhiseaduspärasus

Materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb skeemi kohaselt esimesena välja selgitada esineva riive eesmärk. Seadusemuudatuse eesmärk oli tagada isikute võrdne kohtlemine pensioniskeemides, vähendada pensionide väljamaksmiseks edasilükatud rahalisi kohustusi ning tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, aidata kaasa majanduskasvu ja tööhõive strateegias seatud eesmärkide saavutamisele üldise tööhõive suurendamisel ning aidata kaasa sotsiaalse kaitse ja kaasamisega seatud eesmärkide saavutamisele, tagades pensioniskeemides sobiv ja õiglane tasakaal panuse ja tulu vahel.¹⁴² Oluline eesmärk oli tagada isikute võrdne kohtlemine pensioniskeemides.

Järgnevalt viib autor läbi proportsionaalsuse kontrolli.

¹⁴¹ RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11 p 42 (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-23-11>), RKÜKo 22.04.2014, 3-3-1-51-13 p 69 (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-51-13>)

¹⁴² KVTS ja teiste seaduste muutmise seadus. seletuskiri lk 3.

Sobivus: Sobivuse hindamisel tuleb lähtuda selles, kas antud meetme rakendamisega on võimalik olukord lahendada ning eesmärk saavutada. Kaitseväelaste ja politseiametnike pensioni regulatsiooni muutmisega sooviti muuhulgas vähendada pensionide väljamaksmiseks edasilükatud rahalisi kohustusi ning tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Tegemist on sobiva meetmega, kuna pensioni kaotamisega vähendatakse tulevikus tekkivaid rahalisi kohustusi ning seeläbi aidatakse kaasa riigi majanduse jätkusuutlikule arengule. Ettepanekus esitatud meetmega saavutatakse eripensionite kaotamise eelnõu seletuskirjas seadusandja poolt sätestatud eesmärgid ja lahendatakse seega olukord. Seega on ettepanekus esitatud meede sobiv.

Vajalikkus: Selleks, et tagada eesmärkide saavutamine, on tarvis eripensionite maksmise aluseid muuta. Riigi jaoks on oluline vähendada tulevikus eripensionitest tulenevat rahalist koormust ning eripensionide kaotamine on selleks ainuvõimalik lahendus.

Vajalikkuse hindamisel tuleb aru saada, kas seadusandjal oleks olnud mõni parem ja vähemkoormav viis eesmärkide saavutamiseks. Kuna seadusandja üks peamine eesmärk oli tagada võrdne kohtlemine, siis paremat vahendit eesmärgi saavutamiseks ei ole. Seega meede, mille seadusandja valis, on vajalik.

Mõõdukus: Mõõdukus on sisult proportsionaalsus kitsamas mõttes. Ühelt poolt tuleb kaaluda ebavõrdse kohtlemise kaudu sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi olulisust. Põhimõtte seisneb selles, et mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peaksid olema riivet õigustavad põhjused.¹⁴³

Nagu eelpool öeldud, siis tegemist on mõõduka variandiga. 10-aastase üleminekuperioodiga tagatakse võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine maksimaalselt kümne aasta möödumisel seaduse jõustumisest. Samamoodi on proportsionaalselt tagatud õiguspärase ootuse põhimõtte. Võrreldes seadusandja poolt kasutatud lahendusega tagab ettepanekus esitatud variant mõlema riivatud põhiõigusega proportsionaalse arvestamise. Mida rohkem erinevad võrreldavad grupid, seda suurem kaalutusõigus on neid erinevalt kohelda¹⁴⁴. Seadusandja kasutatud variant on pannud rõhku vaid õiguspärase ootuse põhimõttele, seejuures jättes tähelepanuta võrdse kohtlemise põhimõtte. Kui lisada võrrandisse ka seadusandja püstitatud eesmärgid, milledest üheks kandvamaks oli võrdse kohtlemise tagamine pensioniskeemides, siis peaks olema

¹⁴³ PS kommenteeritud väljaanne § 12.

¹⁴⁴ RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13.

ilmselge, et võrdsuspõhiõigusele on tähelepanu pööratud. See aga ei ilmne vastu võetud regulatsioonist. Seega on ettepanekus esitatud lahendus mõõdukas.

Kokkuvõttes võib öelda, et kõige vähem põhiõigusi riivav – sealjuures kõiki riivatavaid põhiõigusi arvestav ja hindav – lahendus on ettepanekus esitatud eripensionide kaotamise variant. Seadusandja poolt väljapakutud lahendus tagab sihtgruppi kuuluvate isikute õiguspärase ootuse põhimõtte järgimise, kuid võrdsuspõhiõiguse riive jätkub veel aastakümneid. Samuti ei ole see kooskõlas seadusandja püstitatud eesmärkidega, millest üheks kandvaks oli võrdse kohtlemise tagamine. Autori hinnangul võis seadusandja motiiv selle lahendusvariandi kasuks otsustamisel olla allasutuste tugev lobitöö ministeeriumi suunal, kes eripensionide kaotamise õigusloome eest vastutasid. Olenemata sellest, kas seadusandja otsustas selle lahendusvariandi kasuks nimetatud põhjusel või millegi muu tõttu, tuleb siiski arvesse võtta põhiõiguste riive proportsionaalsust. Autori hinnangul on ettepanekus esitatud variant vähem põhiõigusi riivav ning võtab proportsionaalselt arvesse kõiki riivatavaid põhiõigusi.

KOKKUVÕTE

Eestis on kasutusel nn kolmel sambal rajanev pensionisüsteem. Lisaks sellele on alates Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest erinevatele ametnikele ja teenistujatele tagatud õigus erandlikele sotsiaalsetele tagatistele, mis koonduvad ühisnimetaja eripension alla. Eripensionid „sammastega kujundatud“ süsteemi ei sobitu ning paigutuvad hierarhias Eesti riikliku pensionisüsteemi kõrval.

Juba aastaid on soovitud eripensionide maksmist lõpetada ning seda on ka järk-järgult üritatud teha, kuid nüüd ollakse sellega jõudmas lõpusirgele. Seadusandja on eripensionide kaotamise soovi põhjendanud sellega, et see aitab tagada isikute võrdse kohtlemise pensioniskeemides, vähendab pensionide väljamaksmiseks edasilükatud rahalisi kohustusi ning tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, aitab kaasa majanduskasvu ja tööhõive strateegias seatud eesmärkide saavutamisele üldise tööhõive suurendamisel ning aitab kaasa sotsiaalse kaitse ja kaasamisega seatud eesmärkide saavutamisele, tagades pensioniskeemides sobiv ja õiglane tasakaal panuse ja tulu vahel.

Seejuures on oluline ka asjaolu, et eripensionide maksmise alused ei ole enam aktuaalsed. Eripensione maksti eesmärgiga täita riigi jaoks olulised töökohad, muuta atraktiivsemaks töö riigiteenistuses ning lükata tulevikku rahaline kohustus. See tähendab, et kuna riigil ei olnud vahendeid maksta konkurentsivõimelist palka, siis kompenseeriti see eripensioni lubamisega tulevikus. Teatud töökohtadel oli ette nähtud ka piirvanus, millest alates enam teenistuses olla ei tohtinud, kuid ka see muudeti 2019. aastal. See tähendab, et teenistujad võivad eripensioni saades olla edasi teenistuses. Tänapäeval on avaliku sektori töötasud erasektoriga vähemalt võrdsustunud, kui mitte muutunud isegi vastupidiseks. Samuti pole säilinud ühtegi teist alust eripensioni maksmiseks. Seega pole algsetest eesmärkidest ükski enam aktuaalne, mille tõttu eripensionide tagamine ei ole enam vajalik ega otstarbekas.

Paljude eripensionide osas on vastavad muudatused õigusaktides juba tehtud. Nii on lõpetatud näiteks kohtuniku pensioni, ATS vanaduspensionide suurenduse, Riigikogu liikme pensioni, Õiguskantsleri pensioni ja paljude teiste eripensionide saajate osas pensionistaaži lugemine. Viimases järgus on otsustatud kaotada kaitseväelaste, politseiametnike ning prokuröride pensionid. Erinevate pensionide kaotamisel on kasutatud erinevat praktikat. Nii on näiteks ATS vanaduspensionide suurendus kaotatud 5-aastase üleminekuajaga n-ö päeva pealt, samal ajal kui viimases järgus kaotatud pensionide puhul jätkub staaži arvutamine veel aastakümneid.

Ükskõik, milliste regulatsioonide muutmisel, millega kaasnevad teatud sihtgrupile mingisugused hüved, tuleb alati kaaluda ja arvesse võtta põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid. Igasugune õigusakti muudatus peab olema kooskõlas põhiõigustega. Teatud olukordades on põhiõiguste riive lubatud, kuid see peab olema põhjendatud. Seejuures tuleb tähele panna, et mida suurem on põhiõiguste riive, seda enam peab olema põhjendatud selle muudatuse vajadus.

Kaitseväelaste ja politseiametnike pensioni puhul on põhiõiguste riive hindamisel aktuaalsed võrdsuspõhiõiguse ja õiguspärase ootuse tagamine. Seadusandja on nende pensionide regulatsioonide muutmisel lähtunud küll õiguspärase ootuse põhimõttest, kuid on peaaegu täielikult jätnud tähelepanuta võrdsuspõhiõiguse tagamise kohustuse. Autor on seisukohal, et seadusandja ei ole küllaldaselt hinnanud erinevate variantide olemasolu, veel vähem nende proportsionaalsust.

Autor on seisukohal kaitseväelaste ja politseiametnike pensioni kaotamine oleks võinud olla vähem põhiõigusi riivav, kui kasutatud oleks alternatiivset varianti. Autori välja pakutud variandi kohaselt oleks olnud kogumis vähem põhiõigusi riivav lahendus, mis oleks sarnanenud ATS vanaduspensioni suurenduse kaotamisega teatud modifikatsioonidega. ATS vanaduspensioni suurendamine kaotati 5-aastase üleminekuperioodiga, mis tähendas, et selle aja möödumisel enam kellelgi staaži edasi ei arvutata. Üleminekuperiood oli seatud 5-aastat tulenevalt staaži arvutamise astmetest. Kaitseväelastel ja politseiametnikel vastavaid staaži arvutamise astmeid ei ole. Seega möönab autor, et staaži arvutamine on selliselt keerulisem, kuid mitte võimatu. Autor on seisukohal, et sätestades üleminekuperioodiks kümme aastat, on tagatud õiguspärane ootus veel kümneks aastaks. Sel hetkel aga arvestatakse vajalikku staaži proportsionaalselt, kui isik ei ole maksimaalset staaži täitnud. Samas sellest edasi on tagatud võrdsuspõhiõiguse järgimine. Võrreldes seadusandja poolt kasutatud variandiga, mille puhul jätkub ebavõrdne kohtlemine mitmekümne aasta jooksul, on tähelepanu pööratud ka võrdsuspõhiõigusele, kuna ebavõrdne kohtlemine kestab vaid maksimaalselt kümne aasta jooksul.

Seejuures on tagatud eesmärgi tõhusam täitmine, kuna üheks eesmärgiks oli vähendada riigi koormust pensionide maksmisel. Kui võrrelda eelpool mainitud variante, siis seadusandja valitud variant pigem tähendab seda, et aastate jooksul eripensionide maksmise koormus suureneb. Samuti tagatakse võrdne kohtlemine, mis oli seadusandja väitel üks peamisi eesmärke, miks see muudatus üldse ette võeti.

Autor on seisukohal, et eripensionide süsteem vajab muutmist, kuna põhjendused eripensioni maksmiseks ei ole enam aktuaalsed. Arvestades Eesti eksponentsiaalselt vananevat ühiskonda, ei ole kasutusel olev pensionisüsteem jätkusuutlik. Eripensionide kaotamise praktika peaks olema ühetaoline. See tähendab, et riik võiks lähtuda nende kaotamisel ühtedest põhimõtetest, seda aga tehtud ei ole. Autor möönab, et töös esitatud ettepanekus sisalduv lahendusvariant on teataval määral keerulisem formuleerida ja õigusaktis sõnastada, kui seadusandja poolt kasutatud variant, kuid sätte ülesehitamise keerukus ei tohiks olla takistus, kui küsimuse all on põhiõiguste tagamine. Ettepanekus esitatud lahendusvariandi puhul on põhiõiguste riive hindamisel arvesse võetud nii õiguspärase ootuse põhimõtet kui ka võrdsuspõhiõiguse tagamist. Lisaks oleks tegemist variandiga, mis aitaks saavutada seadusandja püstitatud eesmäärke kiiremini ja tõhusamalt.

SUMMARY (SPECIAL PENSIONS IN ESTONIAN PENSION SYSTEM AND THEIR CONSTITUTIONALITY)

The restoration of Estonia's independence from the Soviet Union directly affected the states pension reform, mainly by creating a need for an independent pension system. The withdrawal process from the instated Soviet Union pension system begun in 1990, with laws establishing the new pension principles taking effect across the public by May of 1991.

To ensure sustainability, a three-pillar system was introduced. To maximize the efficiency of the system, amendments have been imposed in regards to system funding, increase in pension age and terms of payout methods. The mentioned changes have lessened current strains on the pension system, but do not determine the long-term longevity of the system.

State pensions subsidize the monthly income of citizens who are of pensionable age, or eligible for the incapacitated for work or survivors pension. The objective of such funding for citizens is to sustain the same quality of life they had prior to reaching pension age.

The first-pillar pension within the Estonian system is granted to citizens of old-age, with at least 15 years of seniority. For citizens of both genders born after 1954, the old-age pension payout amount is raised by three months per each year. By 2026, the prerequisite age for the national pension will rise to 65 years old.

The second-pillar pension is a 2% deduction from a citizen's gross salary, which goes towards their additional personal pension. The sum is accumulated in the chosen pension fund, to which the state adds 4% of the social tax calculated from the salary of the employee. The money in pension funds is held by brokers. The money is invested to different assets with purpose to raise its value. It is mandatory for citizens born after 1983 to apply for the states second pillar pension.

The third-pillar pension is an accumulative pension, which is a optional additional pension. There are multiple methods by which to subscribe to the third-pillar pension. Mainly, a citizen may opt to enter into a pension insurance contract with a life insurance company, or make voluntary payments to your pension fund. This system structure allows opting for payouts either on the basis of the contract, or from the voluntary pension fund.

In addition to the three-pillar pension system, the Estonian government also offers special pensions to citizens retiring under favorable conditions. The Higher Council imposed laws relating to such special pensions since 23 October, 1991, which were then put into effect on 1 January 1992 by the Republic of Estonia. However, the fundamental principles of special

pensions are in conflict with the other divisions of the Estonian state pension system. The purpose of the state to provide such special pensions is to benefit the social security of some civil servants and officials, in their retirement. The prospect of special pensions should be incentive for an employee, but can be capitalized by employers to establish loyalty with the employee. Thus, the special pensions also serve the function of securing the employers workforce. Within such an occurrence, the special pension is expected to fulfill this objective more effectively than the set salary.

Provided is a list of special pensions relevant to the context, and which are all valid at the time of completion of this paper. 1) public servants eligible for pension bonuses (increase); 2) Military serviceman's pension; 3) Judge's pension; 4) Border guard pension; 5) Police officer's pension; 6) Prosecutor's pension; 7) President's pension; 8) Rescue workers pension; 9) Member of Parliament pension; 10) National Audit's pension and 11) Chancellor of Justice pension.

In recent years it has been determined that there is a need for a legislation review of special pension provisions, as the current system is no longer considered effective in serving its purpose. The abolition of special pensions has been enacted with regard to several principles. The main issue in consideration is the matter of warranting fundamental rights, in accordance with the general principle of equality, non-discrimination and principle of the protection of legitimate expectation.

This thesis outlines what are currently, the three most relevant objectives and regulation pertaining to the changes regarding special pensions. As the majority of the named special pension are currently abolished or redefined, this research will mainly evaluate the constitutionality imposed in 2018 on the following: Military serviceman's pension, Police officers pension and Prosecutor's pension.

The initial aim of the three pensions in consideration was to motivate the workforce and to heighten the appeal of the positions. The nature of such benefits would also suspend the states budgetary commitments into the far future. The military serviceman's and police officers pensions were subject to state imposed age limitations, and the payout amounts were calculated according to the duration of service. To be eligible for such state pensions the citizen must be at least 50 years old, with at least 20 years seniority. In this case the gratuity would amount to a payout of 50% of the (monthly/yearly?) salary that was being earned at the time of retirement.

Each year of seniority increases the pension by 2.5%, with the maximum pension being 75%, granted to employees with 30 years seniority. The Prosecutor's pension is equal to 65% of the minimum wage of their last appointed position. A prosecutor is eligible for pension once they have attained a 25 year long seniority.

On 14 July 2018, a law was passed by the Estonian Parliament, which eliminated state pensions for military service members, police officers and prosecutors. The new regulation for military service members and police officers will come into force in 2020. Any military men or police officers taking positions during the transition period are still eligible for the state pension. The elimination of the Prosecutor's pension was regulated similarly, to the Judge's pension was.

The aim of the following research is to analyze the constitutional aspect of the regulations imposed on the three specific state pensions. The purpose is to analyze if the fundamental rights like the principle of equality and principle of the protection of legitimate expectation is fulfilled proportionately. While eliminating military serviceman and police officer pension the legislator has focused mainly on the principle of the protection of legitimate expectation of current public servants. At the same, the appropriate measures to warrant fundamental equality rights were not taken. The prospective regulations that will take effect in 2020 will create decades of imbalance for employees in the same positions and of the same age who will receive different benefits. Consideration for constitutionality has been minimal in this case. The proposition is that the abolition of the Military service and Police Officer state pensions affects the integrity of citizen's fundamental rights to equality. This differs from the regulations regarding the prosecutor's pension. In this case, proposed regulations were in line with the system applied to the Judge's pension.

Author finds that abolishing Military serviceman pension and Police officer pension is a disproportionate violation of the fundamental rights, as there is a more moderate solution in the form of a setting a transitional period. Transition periods could have been applied, and the specific state pensions abolished in a similar manner to the public servants pension bonuses. Public servants pension bonuses were abolished within a five-year transition period, after which, the employee seniority was no longer appraised. Employees, who had fulfilled their seniority at that time, had the right to the state pension, while the others did not.

The proposition outlined within this research, suggests a transition period of ten years for the effective regulation of the state pensions for military service men and police officers. Seniority

would no longer be considered after the ten years. For seniority to be reviewed, it would be required for the employee to be in service at the time of the law change. The proposed ten-year transition period would allow employees with 20 years of seniority to attain the maximum pension of 75%. The perceptual calculation would be applied for the ten-year seniority period in the case of service men who do not complete the maximum seniority. Within such a structure appropriate regulations could be applied with respect to the protection of fundamental equality rights. Based on a constitutionality review, this would be a more proportionate solution.

In conclusion, the current Estonian pension system is not sustainable for its exponentially growing community of citizens entitled to pensions. The proposed more proportionate alternative, warrants a decade of principle of the protection of legitimate expectation, and equally constitutional treatment for another decade thereafter. The abolishment of state pensions was after all founded based on equal treatment of citizens. The suggested regulatory system would theoretically be more difficult to formulate, however, levels of difficulty should not deter from passing constitutionally correct laws.

LÜHENDID

1. ATS	Avaliku teenistuse seadus
2. KS	Kohtute seadus
3. KVTS	Kaitseväeteenistuse seadus
4. PPA	Politsei- ja Piirivalveamet
5. PPVS	Politsei ja piirivalve seadus
6. ProkS	Prokuratuuriseadus
7. PS	Eesti Vabariigi Põhiseadus
8. PäästeTS	Päästeteenistuse seadus
9. RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium otsus
10. RKHKO	Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
11. RKÜKO	Riigikohtu üldkogu otsus
12. RPKS	Riikliku pensionikindlustuse seadus
13. RKS	Riigikontrolli seadus
14. VAPS	Väljateenitud aastate pensionide seadus
15. VPAS	Vabariigi Presidendi ametihüve seadus
16. ÕKS	Õiguskantsleri seadus

KASUTATUD ALLIKAD

Kirjandus

1. Avaliku teenistuse seadus 193 SE. Seletuskiri. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/Avaliku%20teenistuse%20seadus>)
2. P. Halmosi, 2014. Transformation of the Pension Systems in OECD Countries after the 2008 Crisis. Public Finance Quarterly, 4.
3. Joint Report on Pensions. Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe. Country profiles. European Commission: 2010.
4. M. Joosep. Õigus pensionikindlustusele Eesti Vabariigi Põhiseaduses: eriliiki pensionite võimalikkus. Magistritöö. Tartu Ülikool, Tallinn 2015.
5. Kaitseväeteenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. 172 SE. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2ca270e2-6cb7-4918-a02b-8859a2ec2df9/Kaitseväeteenistuse%20seadus>)
6. Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. seletuskiri. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6da7de9c-e362-4f18-b9c0-89b434ed5a93/Kaitseväeteenistuse%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>)
7. A. Kiviselg. Eripensionite kaotamisest ning sõjaväelaste pensionitest NATO liikmesriikides. – Sõdur 2010, nr 3. (kättesaadav internetis: http://issuu.com/sodur/docs/sodur_3_2010_web/26)
8. T. Leigh Anenson. et al. "Reforming Public Pensions." Yale Law & Policy Review, vol. 33, no. 1, 2014
9. L. Leppik, Riiklikud eripensionid – Oht sotsiaalsele õiglusele või ametnike motivaator. Riigikogu Toimetised 15, 2007. (kättesaadav internetis: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10867>)

10. L. Leppik. Eesti pensionisüsteemi transformatsioon: poliitika valikud ja tulemid. Analüütiline ülevaade 21; Tallinna Ülikool. Tallinn 2006. (kättesaadav internetis: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/57907>)
11. L. Leppik, Transformation of the Estonian Pension System: Policy Choices and Policy Outcomes. Doktoritöö, Tallinn: 2006 Tallinna Ülikooli Kirjastus.
12. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. (kättesaadav internetis: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8084&furtherPubs=yes>)
13. Ü. Madise, L. Uder, V. Hansen. Õigus ja Õigus. Kuku raadio 10.02.2016 (kättesaadav internetis: <http://podcast.kuku.postimees.ee/podcast/oigus-ja-oigus-2016-10-02/>)
14. Ü. Madise, H. Kalmo, L. Mäliksoo, R. Narits, P. Pruks, J. Raidla, P. Vinkel. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne.- Tallinn: Juura 2017 (kättesaadav internetis: https://pohiseadus.ee/public/EVPS_kommeteeritud_valjaanne_2017.pdf);
15. R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
16. R. Murakas jt. Uuringu „Tööturu- ja muude meetmete vajalikkusest väljateenitud aastate pensioni kaotamisel“ lõpparuanne. Tartu Ülikool, Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut 2012. (kättesaadav internetis: http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/vaparuanne_2012.pdf)
17. K-G. Mägi. Pensionisüsteemide tulemuslikkus Eesti ja põhjamaade näitel. Sisekaitseakadeemia, Finantskolledž. (kättesaadav internetis: https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/304/2016_Mägi.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
18. R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura 2002, lk 35.
19. Nüüd on kindel: Valitsus otsustas eripensionid kaotada. – Õhtuleht, 19. jaanuar 2017 (kättesaadav internetis: <https://www.oh tuleht.ee/782845/nuud-on-kindel-valitsus-otsustas-eripensionid-kaotada>)

20. Pensionikeskus – Eesti pensionisüsteem. (kättesaadav internetis: <https://www.pensionikeskus.ee/eesti-pensionisusteem/pensionisusteem/>)
21. Politsei ja piirivalve seaduse, päästeteenistuse seaduse ning kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seadus 768 SE. Muudatusettepanekud teisel lugemisel. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fbf6cf66-f317-4046-900d-9ff1a6c0e0aa/Politsei%20ja%20piirivalve%20seaduse,%20päästeteenistuse%20seaduse%20ning%20kaitseväeteenistuse%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20muutmise%20seadus>)
22. Päästeteenistuse seaduse eelnõu 164 SE. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0b8bfc18-6007-b3ee-cc8e-75221f120888/P%C3%A4%C3%A4steteenistuse%20seadus>).
23. Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, Riigikontroll, 2014. (kättesaadav internetis: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2313/Area/21/language/et-EE/Default.aspx>)
24. Riigi peaprokuröri asendaja käskkirja nr RP-1-1/17/ Lisa (kättesaadav internetis: <https://www.prokuratuur.ee/et/organisatsioon/prokuratuuri-tood-reguleerivad-oigusaktid>)
25. Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seadus 151 SE. Seletuskiri lk 8. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5bf557fe-0666-9990-008c-c1bdfb3e5a75/Riigikontrolli%20seaduse%20ja%20%C3%B5iguskantsleri%20seaduse%20muutmise%20seadus>)
26. K. Sander. Ametnike eripensionide ärakaotamise ja vähendamise õiguslikud valikud. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tartu 2015.
27. M. Schludi, The Need for Pension Reform: A Problem-Oriented Perspective. The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005.
28. Sotsiaalkindlustusameti avaldatud statistika (kättesaadav internetis: <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/organisatsioon-kontaktid/statistika-ja-aruanne>)

29. E.-M. Tiit, L. Leppik, A. Vörk, R. Leetmaa (2004). Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. – PRAXISE Toimetised 14. – (kättesaadav internetis: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2004-EL-uhiste-pensionieesmarkide-moju-eesti-pensionisustee-mile.pdf>)

30. Valitsus otsustas eripensionid kaotada ilma asendusskeemideta. Postimees 15.09.2016 (kättesaadav internetis: <https://www.postimees.ee/3838271/valitsus-otsustas-eripensionid-kaotada-ilma-asendusskeemideta>)

31. H. Wagner. Pension Reform in the New EU Member States: Will a Three-Pillar Pension System Work? Eastern European Economics, vol. 43, no. 4, 2005.

32. Õiguskantsleri arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Soodustingimustel vanaduspensionide seadus (kättesaadav internetis: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_soodustingimustel_vanaduspensionide_seadus.pdf)

33. Õiguskantsleri vastus päringule „Tegevteenistuspension“ nr 6-1/150352/1501378. 30.03.2015.

34. Õiguskantsleri 05.04.2019 arvamus nr 6-1-/190428/1901736 Politseiametnike väljateenitud aastate pension ja võrdne kohtlemine. (kättesaadav internetis: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Politseiametnike%20v%C3%A4ljateenitud%20aastate%20pension%20ja%20v%C3%B5rdne%20kohtlemine.pdf)

35. XIII Riigikogu stenogramm. VII istungjärg, 14. juuni 2018, kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kolmas lugemine. Riigikogu liikme Mart Helme sõnavõtt. (kättesaadav internetis: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201806141000>)

Kohtupraktika

36. RKPJKo III-4/1-5/94 (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=III-4/1-5/94>)

37. RKHKo 11.11.2004, 3-3-1-41-04. (kättesaadav internetis: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-41-04>)

38. RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04. (kättesaadav internetis:
<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-20-04>)
39. RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08. (kättesaadav internetis:
<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-08>)
40. RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08. (kättesaadav internetis:
<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-42-08>)
41. RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10. (kättesaadav internetis:
<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-12-10>)
42. RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11. (kättesaadav internetis:
<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-23-11>)
43. RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11. (kättesaadav internetis:
<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-24-11>)
44. RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13. (kättesaadav internetis:
<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-52-13>)
45. RKÜKo 22.04.2014, 3-3-1-51-13. (kättesaadav internetis:
<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-51-13>)
46. RKÜKo 26.06.2014 3-4-1-1-14 p 50. (kättesaadav internetis:
<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-1-14>)
47. Tallinna halduskohtu 20.06.2017 otsus nr 3-16-619/13 (kättesaadav internetis:
<https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=210118528>)
48. RKPJKo 19.12.2017, 5-17-13 Töövõimetoetuse seaduse § 40 punkti 4 põhiseaduspärasuse kontroll (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122017046>)
49. Tallinna Ringkonnakohtu 11.01.2018 otsus nr 3-16-619/25 (kättesaadav internetis:
<https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=220499927>)

Õigusaktid

50. Avaliku teenistuse seadus. RT I, 13.03.2019, 37 (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019037>)
51. Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/633949>)
52. Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu ning Riigikogu VII, VIII ja IX koosseisu liikmete pensioni seadus. RT I, 08.07.2016, 6. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072016006>)
53. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokollid. - RT II 2010, 14, 55. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13320300>)
54. Kaitseväeteenistuse seadus. RT I, 13.03.2019, 73. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019073>)
55. Kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 06.07.2018, 3. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072018003>)
56. Kohtute seadus. RT I, 31.05.2018, 17. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12769841>)
57. Piirivalveteenistuse seadus. Kehtivuse lõpp 31.12.2009. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13197948>)
58. Politseiteenistuse seadus. Kehtivuse lõpp 31.12.2009. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13238653>)
59. Politsei ja piirivalve seadus. RT I, 13.03.2019, 112. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019112>)
60. Politsei ja piirivalve seaduse, päästeteenistuse seaduse ning kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seadus. RT I, 19.03.2019, 6. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019006>)
61. Prokuratuuriseadus. RT I, 13.03.2019, 116§ 25 (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/116032011008>)

62. Päästeteenistuse seaduse. RT I, 13.03.2019, 124. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13325132>)
63. Riigikontrolli seadus. RT I, 13.03.2019, 149. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019149>)
64. Riigikontrolli seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seadus. RT I, 29.03.2012, 3 (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129032012003>)
65. Riikliku pensionikindlustuse seadus. RT I, 03.01.2019, 2. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103012019002>)
66. Vabariigi Presidendi ametihüve seadus. RT I, 27.06.2017, 10. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13032374>)
67. Väljateenitud aastate pensionide seadus. RT I, 22.06.2016, 14 (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122062016014>)
68. Õiguskantsleri seadus. RT I, 03.07.2018, 16. (kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103072018016>).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Rando Käsper,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose,

Eripensionid Eesti pensionisüsteemis ja nende põhiseaduspärasus,
mille juhendaja on *dr iur* Gaabriel Tavits,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil,
sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja
lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas
digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega
isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **30.04.2019**